HOUSE OF COMMONS
CANADA

BUILDING A NATION

The Regulations under the *Immigration and Refugee Protection Act*

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Joe Fontana, M.P.
Chairman

March 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

BUILDING A NATION

The Regulations under the *Immigration and Refugee Protection Act*

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Joe Fontana, M.P.
Chairman

March 2002

102-06821/

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

CHAIRMAN

Joe Fontana, M.P.	(*London North Centre, ON*)

VICE-CHAIRMEN

Paul Forseth, M.P.	(*New Westminster—Coquitlam—Burnaby, BC*)
Steve Mahoney, M.P.	(*Mississauga West, ON*)

MEMBERS

Mark Assad, M.P.	(*Gatineau, QC*)
Yvon Charbonneau, M.P.	(*Anjou—Rivière-des-Prairies, QC*)
Madeleine Dalphond-Guiral, M.P.	(*Laval Centre, QC*)
John Godfrey, M.P.	(*Don Valley West, ON*)
Art Hanger, M.P.	(*Calgary Northeast, AB*)
Inky Mark, M.P.	(*Dauphin—Swan River, MB*)
Anita Neville, M.P.	(*Winnipeg South Centre, MB*)
Jerry Pickard, M.P.	(*Chatham—Kent Essex, ON*)
David Price, M.P.	(*Compton—Stanstead, QC*)
Stéphan Tremblay, M.P.	(*Lac-Saint-Jean—Saguenay, QC*)
Tony Valeri, M.P.	(*Stoney Creek, ON*)
Judy Wasylycia-Leis, M.P.	(*Winnipeg North Centre, MB*)
Lynne Yelich, M.P.	(*Blackstrap, SK*)

CLERK OF THE COMMITTEE

Jacques Lahaie

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Ben Dolin, Researcher
Margaret Young, Researcher

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee could not have completed its study on the regulations made under the *Immigration and Refugee Protection Act* without the cooperation and support of numerous people. The Chairman and members of the Committee extend their thanks to all the witnesses who shared with them their insight and their knowledge on this subject and organizations who have submitted briefs.

Our task could not be completed without the valuable cooperation from research officers of the Parliamentary Research Branch, Benjamin Dolin and Margaret Young. The Committee also wishes to acknowledge the Clerk, Jacques Lahaie and Lucie Poulin for the administration and support throughout the course of this study.

The members of the Committee also wish to express their appreciation to the staff of the Committees Directorate, the Translation Bureau of Public Works and Government Services Canada and the support services of the House of Commons who have provided logistic and administrative support to elaborate this report.

Finally, the Chairman wishes to thank the members of the Committee for the numerous hours they dedicated to study this question and to prepare this report.

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has agreed to conduct a study on proposed regulations made under the *Immigration and Refugee Protection Act* and reports its findings and recommendations.

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

PART I: THE NEW SELECTION SYSTEM FOR SKILLED WORKERS 3

A. RETROACTIVITY 3

B. THE POINT SYSTEM 6

1. Education 6
2. Language 8
   a. Levels of Proficiency 8
   b. First Official Language Proficiency 8
   c. Second Official Language Proficiency 9
3. Age 9
4. Adaptability 10
   a. Concerns Regarding Proposed Adaptability Factors 10
   b. Suggestions for Additional Adaptability Factors 11
5. Pass Mark 11
6. Point System Grid 13
7. Settlement Funds Required for Permanent Residence Applicants 14
8. Ongoing Applicability of the Selection Criteria 14

C. RECOGNITION OF FOREIGN CREDENTIALS 15

PART 2: ISSUES RELATING TO THE FAMILY 17

A. SPONSORSHIP UNDERTAKINGS 17

B. FINANCIAL MATTERS RELATING TO SPONSORSHIPS 18

1. Social Assistance 18
2. Minimum Income 19

C. SPONSORSHIP OF FIANCÉ(E)S AND INTENDED COMMON-LAW PARTNERS 19

D. DEFINITION OF "COMMON-LAW PARTNER" 20

E. SPONSOR HABITUALLY PRESENT IN CANADA 21

F. DEFINITION OF "DEPENDENT CHILD" 22

G. DEFINITION OF "FAMILY MEMBERS" 23

H. FAMILY BUSINESS JOB OFFER 23

PART 3: ISSUES RELATING TO REFUGEES 25

A. PERMANENT RESIDENT STATUS FOR REFUGEES AND PROTECTED PERSONS AND THE UNDOCUMENTED PROTECTED PERSONS IN CANADA CLASS ("LEGAL LIMBO") 25

B. REFUGEE RESETTLEMENT FROM OVERSEAS 26

1. Overview 26

2. Ability To Establish 27

3. Referral Requirement 28

4. No Durable Solution 28

C. PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT (PRRA) 29

PART 4: ISSUES RELATING TO INADMISSIBILITY 31

A. HEALTH — "EXCESSIVE DEMAND" 31

B. HEALTH — PUBLIC HEALTH 32

C. SECTION 64 OF THE ACT 32

PART 5: APPLICATIONS 35

A. PLACE OF APPLICATION FOR VISA 35

B. RESTORATION OF TEMPORARY STATUS 36

C. RESIDENCY REQUIREMENTS 37

D. PERMANENT RESIDENT CARD 37

PART 6: REGULATION OF IMMIGRATION CONSULTANTS 41

PART 7: IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD RULES 43

PART 8: OTHER MATTERS 45

A. HUMANITARIAN AND COMPASSIONATE CONSIDERATIONS 45

B. MINOR CHILDREN AND SCHOOLING 46

C. THE ENTREPRENEUR AND INVESTOR PROGRAMS 46

D. THE SELF-EMPLOYED 47

E. DETENTION OF CHILDREN 47

F. MINISTERIAL DEPORTATIONS 48

G. DRAFTING OF THE REGULATIONS 49

PART 9: TRANCHE 2 OF THE REGULATIONS 51

PART 10: IMPLEMENTATION DATE 53

LIST OF RECOMMENDATIONS 55

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 67

APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 75

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 77

SUPPLEMENTARY OPINIONS

— Canadian Alliance 79

— Bloc Québécois 81

— New Democratic Party 83

— PC-DR Coalition 87

MINUTES OF PROCEEDINGS 91

INTRODUCTION

On December 15, 2001 Citizenship and Immigration Canada (CIC) prepublished in Part 1 of the *Canada Gazette* the first "tranche" of proposed regulations to implement the new *Immigration and Refugee Protection Act.* The purpose of prepublishing the regulations is to allow interested members of the public a period of time to study them and to submit written comments to the Department before the regulations are finalized and come into force.

This notice and comment process is an important one. It allows individuals and groups an opportunity to comment on the details of proposed regulations that the Minister and departmental officials may have previously described only in general terms or, in some cases, may not have discussed at all. It provides a period of time in which minor mistakes, in what is a very complicated and lengthy document, can be identified and corrected. Moreover, it permits contentious issues to be raised and reconsidered before they become law.

Throughout its study of Bill C-11, the *Immigration and Refugee Protection Act* (the Act), this Committee took a keen interest in the contents of the regulations. The Committee was informed repeatedly that the Bill was framework legislation; that is, it sets out the guiding principles and skeleton of the Program, leaving most of the details to be filled in by regulations made by the Governor in Council.

In view of the importance of the regulations, the Committee requested an indication of the Department's general intentions during its study of Bill C-11. This was provided in March 2001. Questions relating to the regulations, asked by both Committee members and witnesses, also came up repeatedly during the hearings on the Bill. Thus, with this background, the Committee decided to conduct a study of the proposed regulations in order to provide Parliament and the Department with its own views at this important final stage.

In addition to providing an avenue for the Committee to have input into the regulatory process, the Committee's hearings served another important purpose. Without the involvement of the Standing Committee, the notice and comment period would have had no public aspect. The Committee has been able to provide a forum where knowledgeable people could present their concerns and be questioned by Committee members. This was a valuable learning exercise in itself.

Despite conducting our study in a relatively limited time period, the Committee heard oral presentations from 45 individuals and groups, as well as officials of the Department of Citizenship and Immigration, and received over 50 written briefs. Through the testimony, the Committee had an opportunity to identify the common areas of concern, to assess their significance, and to make the following recommendations as to

what changes should be considered by the government. Naturally, our witnesses focused on those areas where they had concerns, and this report will do that as well. This should in no way be construed as a criticism of the immigration and refugee protection program generally. The Committee continues to believe that it is a model for the world.

The Minister has clearly indicated that our recommendations will be given significant weight and we appreciate the open and receptive attitude he has demonstrated. The Committee would like to take this opportunity to invite the Minister and his officials to appear before us again following the revision of the regulations.

PART I: THE NEW SELECTION SYSTEM FOR SKILLED WORKERS

A. RETROACTIVITY

Of the various issues brought to the Committee's attention, the retroactive nature of the proposed selection system was the most commonly raised and urgently pressed.

The Department has proposed (as revised on February 26, 2002) that skilled workers who applied *before December 17, 2001* (the first working day the proposed selection system became public) and who have not received a selection decision before June 28, 2002 (the target date for implementation of the Act and regulations) continue to be selected under the current criteria until the end of this year. Those who have not received a selection decision by that time will be assessed under the new criteria, but with a proposed pass mark of 70. This recognizes the fact that some applicants who probably would have been accepted under the current system may not be accepted under the new one. The Department also announced that those who applied before December 17 may, if they wish, have their application fees refunded if their files have not been paper-screened. The Committee strongly supports that announcement.

The Committee is pleased that on February 26, 2002 the Minister revised the original proposal, which had been to subject all pre-December 17 applicants who had not received a selection decision by the time the regulations came into force to the new criteria, with a lowered pass mark of 75. Clearly, the government was listening to the concerns of the Committee and the public.

We do have some difficulty with the December 17 date. Choosing that date seems to assume that communication of a government decision is received instantaneously by all potential immigrants and that they can thus act accordingly and adjust their expectations. This is clearly not the case. The Committee feels that a date of December 31, 2001, while not without difficulty, is at least a little more realistic.

The Department's decision to continue processing files in the inventory until the end of 2002 means that the impact will be felt by far fewer people than would have been the case originally. The Committee was encouraged by the Department's testimony that by the end of this year some 90,000 files in the current inventory will have been processed. Unfortunately, by January 1, 2003 there will still be approximately 30,000 files remaining.

Although the Committee appreciates the government's responsiveness on this issue, we have concluded that the revised proposal does not go far enough. Those who

will not have received a selection decision before the end of 2002 have the same hopes and dreams of immigrating to Canada as those who will receive a decision before that time. We believe that more of an effort can and must be made to process as many of these applications as possible by extending the deadline by three months.

A deadline of the end of this year will have a differential impact depending on the location of the post abroad. Applicants at posts with faster processing times will have a better chance of receiving their decision before the deadline than those at posts with longer time frames. Yet it must be admitted that the applicants at both posts could be equally qualified.

The Committee also notes that if the Department has concluded that it can administratively process skilled workers under two sets of criteria for a period of six months, there is no inherent reason why it cannot continue for a slightly longer period of time. We note also that the new selection system requires information that will not necessarily be on the files of applicants in the inventory. Obtaining and assessing that information will take additional processing time, and could require a higher than normal interview rate. Thus, to continue under the existing system for this group for a further period could save time administratively, as well as being fairer to more applicants. We therefore recommend that processing of applications received before December 31, 2001 should continue until the end of March, 2003.

RECOMMENDATION 1

All skilled worker applications received before December 31, 2001 should be processed under the existing selection criteria until March 31, 2003.

An extension of processing time to the end of March will be of little or no value if processing the inventory is not made a very high priority of the Department. This is particularly true in high-volume posts where processing times are long. It is unfair and inequitable not to address the particular challenges posed by those posts.

What will be necessary to achieve the utmost fairness and equity in dealing with the existing inventory between now and March 31, 2003? We believe four things are essential. First, there must be a corporate commitment — one that extends to all employees — to processing these files on a priority basis. All staff involved in dealing with the inventory must realize that every application represents individuals whose hopes and dreams for the future are resting on their plans to immigrate to Canada, plans that were realistic at the time they submitted their applications.

When the Minister appeared before the Committee, he stressed his desire to look forward rather than backward, noting that the front windshield of a car is much larger than the rear-view mirror. In this vein, the Committee believes that our skilled worker applicants

also wish to look ahead. Staff should share that desire to the fullest extent possible. They should recognize as well that Canada's reputation for fairness is at stake.

The Committee's next recommendation relates to processing procedures. Staff at each post with a significant skilled worker inventory should reassess their general approach to interviews — when they are essential and when they can be waived. The more applicants that can safely be given a positive selection decision on the basis of the documents submitted, without the necessity of an interview, the faster the inventory will be cleared. Officers should scrutinize every file carefully and ask the question: "Is the information I would be seeking in a personal interview *essential* to my selection decision?" Of course, we speak only of selection; criminality and security assessments must never be compromised.

The third recommendation concerns resources. A commitment to clearing the backlog is of little value without the necessary resources. This can mean an internal arrangement of staff in a mission; it can mean deployment of teams of officers from posts with a lower inventory to those posts where the challenge is greater ("SWAT teams"); and it can mean new resources. We feel confident that the Minister can make an excellent case to his colleagues that fairness and equity to individual applicants, as well as maintaining Canada's reputation abroad, require that additional resources be marshalled to get the job done.

RECOMMENDATION 2

Citizenship and Immigration Canada must make a corporate commitment to process its skilled worker inventory on a priority basis.

RECOMMENDATION 3

Staff at each post with a significant skilled worker inventory should reassess their general policies regarding personal interviews — when are they essential and when can they be waived.

RECOMMENDATION 4

Special teams ("SWAT" teams) should be used to clear backlogs at missions with large inventories to ensure that they are processed expeditiously and that applicants are not disadvantaged by their place of application.

RECOMMENDATION 5

In the interests of fairness and equity, the government should increase the resources dedicated to processing the applications of skilled

workers in order to minimize the impact of the revised selection criteria on the skilled worker inventory.

B. THE POINT SYSTEM

The Committee heard concerns about almost all aspects of the skilled worker point system. It became clear that the system as presented in the proposed regulations is not satisfactory and must be changed. The vast majority of the skilled workers needed by this country will not be able to qualify for permanent residence either as a result of the point distribution in the grid or because the proposed pass mark of 80 is simply too high. Numerous examples were provided of highly educated technology professionals, fluent in an official language, who would not have a successful application. And skilled trades people would fare even worse.

In this section, the Committee will express its specific concerns and provide recommendations for change in respect of individual criteria and the overall pass mark. It should be clear, however, that a piecemeal response from the Department will not be acceptable. If we expect to meet our target immigration levels, many aspects of the point system must be adjusted in a manner that addresses the Committee's many concerns. At the conclusion of this section, a point grid is suggested based upon our findings and a pass mark is proposed that, using the Committee's grid, will address Canada's need to attract skilled workers.

1. Education

One of the criteria in the grid that garnered much discussion and criticism was the allocation of points for different levels of education, particularly in respect of trades people. Without exception, the witnesses who addressed this topic confirmed that the proposed regulations would effectively shut the door on the skilled trades. To be able to obtain the equivalent point score as someone with a university bachelor's degree, the carpenter, the tool-and-die maker, or the electrician would have to have a diploma, trade certificate or apprenticeship requiring 3 years of full-time studies, and a total of 15 years of full-time study or training. Fifteen years of full-time study and training, many witnesses confirmed, is virtually unheard of in the trades. Many countries focus vocational training at the upper secondary school level and trades people generally have 11 to 12 years of education. The Committee believes that the requirement of a total number of years of study in addition to the degree, diploma, trade certificate or apprenticeship period of study should be deleted.

RECOMMENDATION 6

The requirement that an applicant complete a specified total number of years of study when assessing educational credentials should be eliminated.

It is also problematic to penalize trades people whose apprenticeship or trade program required only a year or two of study instead of three or more. Some trades programs require more classroom or study time than others, and the length of time involved in qualifying for a particular trade may have little to do with the needs of Canada's labour market. To address this, the Committee proposes awarding 15 points for diplomas, trade certificates and apprenticeships that require one or two years of full-time study. As we feel that the inclusion of "total years of study" is unnecessary but wish to recognize the potential benefit of a high school diploma for trades people, the Committee suggests that the five points for a completed secondary school diploma be awarded cumulatively for those with trade qualifications that required one or two years of study.

RECOMMENDATION 7

Fifteen points should be awarded for diplomas, trade certificates and apprenticeships that require one or two years of full-time studies, and an additional five points should be awarded to applicants in this group who have a high school diploma.

The Committee is also concerned that the proposed regulations do not clearly recognize second degrees at the undergraduate level. Lawyers, for example, will typically have an undergraduate degree in addition to a Bachelor of Laws. Similarly, most teachers obtain a first degree before pursuing a Bachelor of Education. A second undergraduate degree should be awarded the same number of points as a Master's degree.

RECOMMENDATION 8

An applicant with two or more undergraduate degrees should be awarded 25 points under the education criterion.

Some witnesses also raised the definition of "full-time" study or training as an issue. Clause 67(1) of the proposed regulations defines full-time as meaning 15 hours of instruction per week. The Committee heard that in many universities, including those in Canada and the United States, full-time study involves classroom instruction of only 11 or 12 hours per week. The same may be the case with apprenticeship and certification programs in the skilled trades. It should also be clear in the regulations that co-op programs are counted as full-time studies.

RECOMMENDATION 9

"Full-time" in relation to studies or training should be defined as at least 12 hours of instruction per week, and should include co-op programs.

2. Language

Three main issues arose in the testimony regarding the points awarded for proficiency in one or both of Canada's official languages. To begin with, the Committee is concerned that the regulations would not award any points for a basic proficiency in an official language. Another concern was the gap between the points awarded for "high proficiency" compared to "moderate proficiency" in the applicant's first official language. Third, the gap between the points awarded for proficiency in the first language and the points awarded for proficiency in the second language does not, in the Committee's view, adequately reflect the importance of bilingualism in Canada.

a. Levels of Proficiency

The proposed grid treats an applicant with basic official language proficiency the same as an applicant with no official language abilities whatsoever. In the Committee's view, this does not recognize the fact that new immigrants with a basic understanding of French and/or English will likely improve their linguistic skills quite rapidly once in Canada. There should therefore be four categories of language ability: high proficiency, moderate proficiency, basic proficiency and no ability. This will require the creation of a definition that distinguishes between basic and no proficiency in clause 68.

RECOMMENDATION 10

Four levels of language ability should be included in the point grid: high proficiency, moderate proficiency, basic proficiency and no ability.

b. First Official Language Proficiency

The proposed regulations award 16 points for "high proficiency" in the first official language, only 8 points for "moderate proficiency," and zero points for "basic proficiency."

The Committee heard that emphasizing high proficiency to such a degree will exclude many of the skilled workers Canada wishes to attract. Fluency in an official language is not necessarily the best indicator of potential success in Canada, particularly for the skilled trades. The Committee is also mindful of the fact that language skills will likely improve once in Canada, particularly for those who already have a moderate command of English or French.

RECOMMENDATION 11

Twelve points should be awarded for moderate proficiency and four points should be awarded for basic proficiency in the applicant's first official language.

c. Second Official Language Proficiency

It was also suggested to the Committee that the gap between the points awarded for high proficiency in the first official language and the points awarded for proficiency of any degree in the second official language does not recognize the importance attached to bilingualism in Canada. High proficiency in the second official language, which would obviously include complete fluency, is worth only 4 points. No points are awarded for moderate or basic proficiency in the second language.

The Committee finds it odd that no value is placed on moderate proficiency in the second official language, but is aware that increasing the points awarded in the second language category would affect the overall weight of language in the grid. It was suggested that this could be addressed through the use of adaptability points.

RECOMMENDATION 12

The points awarded for high proficiency in the applicant's second official language should be increased to eight, the points awarded for moderate proficiency should be increased to six and four points should be awarded for a basic proficiency in the second official language. The maximum total points available for language skills should remain at 20 with additional points being available under the adaptability criterion when an applicant has a high proficiency in both official languages.

3. Age

The points awarded for age would not change from the current system wherein emphasis is placed on applicants between the ages of 21 and 44. Some witnesses argued that the top age limit for the maximum points (10) should be increased from 44 to 50 to recognize that people are remaining in the workforce for longer periods. The Department indicated that demographics merit a focus on younger workers but it is equally true that a projected stagnation of growth in Canada's labour force makes it important to attract a wider spectrum of workers.

RECOMMENDATION 13

Ten points should be awarded for applicants between 21 and 50 years of age, with a decrease of 2 points for each year younger or older.

4. Adaptability

The Committee supports the replacement of the current factor "personal suitability" with the use of adaptability points relating to specific, objective factors. It is also laudable that clause 64(3) of the proposed regulations maintains the possibility of positive discretion on the part of the visa officer. Applicants will thus be able to have some security when estimating their likely point total and those who fall short may be granted permanent residence should a visa officer determine that they would nonetheless be capable of successful economic establishment in Canada.

Various suggestions regarding other important factors relating to the likelihood of successful establishment were offered by witnesses as possible point sources under this criterion. Concerns were also expressed in respect of some of the adaptability factors in the proposed regulations.

a. Concerns Regarding Proposed Adaptability Factors

One concern that was expressed by some witnesses relates to the 5 points for an informal job offer in Canada. It was suggested that this factor would be subject to abuse and that, in fact, shell companies are already being established with the intention of providing fraudulent job offers.

RECOMMENDATION 14

Adaptability points should not be awarded for an informal job offer in Canada.

The maximum points available for adaptability was also of concern. It was suggested that 10 points does not adequately recognize the value of adaptability factors in respect of successful establishment. The Committee concurs.

RECOMMENDATION 15

The maximum points available for adaptability should be increased from 10 to 15.

b. Suggestions for Additional Adaptability Factors

Numerous suggestions for additional adaptability factors were received and the Committee found many to be quite compelling. The factors suggested recognize the importance placed on various attributes that would likely indicate a greater ability to successfully establish in Canada. After much deliberation, the Committee has decided that the following should be included in the point system.

RECOMMENDATION 16

Five points should be awarded under adaptability for those who do not have arranged employment in Canada but who would otherwise meet the requirements of special sectoral agreements, such as the pilot project for software professionals.

RECOMMENDATION 17

Seven points should be awarded under adaptability for those who can satisfy an immigration officer that they intend to settle in a region of low immigration. This should be monitored for effectiveness on an ongoing basis.

RECOMMENDATION 18

Five points should be awarded under adaptability for those who have the support of a local community organization and can provide a settlement plan.

RECOMMENDATION 19

Five points should be awarded under adaptability for those who have previously visited Canada, provided they have not received points for previous study or work in Canada.

RECOMMENDATION 20

Four points should be awarded under adaptability for those who demonstrate a high proficiency in their second official language.

5. Pass Mark

Given the point distribution for the criteria contained in the proposed regulations, most witnesses were critical of a pass mark of 80 points, which the Department indicated in its impact analysis was likely to be the pass mark. Clearly, 80 points is inappropriate

given the grid as it currently stands, but the Committee is confident that changes will be made. Indeed, the Minister has indicated his willingness to consider alterations proposed by this Committee and other interested parties.

The Committee was troubled by the various examples provided of desirable skilled workers who would not qualify under the proposed regulations. In fact, some witnesses argued convincingly that a pass mark of 80 with the proposed grid amounts to a moratorium on immigration. If a 30-year-old computer systems analyst with a bachelor's degree who is fluent in an official language and has four years of experience would not be successful unless she obtained the maximum points for adaptability or had a job validation, the proposed pass mark is too high. Equally, if a similarly situated skilled trades person has almost no chance of success, the pass mark is too high. After much consideration, it was determined that an appropriate pass mark for the grid proposed by the Committee is 70 points.

RECOMMENDATION 21

Following the adjustment of the selection system criteria as the Committee has recommended, the pass mark should be set at 70 points.

RECOMMENDATION 22

After two years, the Department should analyze the impact of the changes to the grid and the pass mark and report its findings to Parliament.

6. Point System Grid

EDUCATION	Maximum 25
Doctorate, Master's or 2nd Undergraduate Degree	25
Bachelor's Degree or Diploma/Trade Certificate/Apprenticeship requiring 3 years of study	20
Diploma/Trade Certificate/Apprenticeship requiring 1 or 2 years of study	15
High School Diploma*	5
* The five points for a high school diploma is awarded cumulatively *only* for those with a Diploma/Trade Certificate/Apprenticeship requiring 1 or 2 years of study	

OFFICIAL LANGUAGES	1st Language	2nd Language	Maximum 20**
High Proficiency	16	8	
Moderate Proficiency	12	6	
Basic Proficiency	4	4	
No Abilities	0	0	
** Points in excess of 20 become adaptability points (See Adaptability – 2nd Official Language, below)			

EXPERIENCE	Maximum 20
One to four years of recent skilled work experience	5-20
ARRANGED EMPLOYMENT	**Maximum 10**
Arranged employment in Canada approved by HRDC	10
AGE	**Maximum 10**
21-50 years of age at time of application	10
Less 2 points for each year age over 50 or under 21 years	
ADAPTABILITY	**Maximum 15**
Spouse's or common-law partner's education	3-5
Minimum of 1 year full-time authorized work in Canada	5
Minimum of 2 years full-time post-secondary study in Canada	5
Family relationship in Canada	5
Eligibility for arranged employment under special sectoral agreement	5
Destination is a region in Canada of low immigration	7
Support of local community organization and a settlement plan	5
Second official language (see official languages, above)	2-4
Previous visit to Canada (unless points rec'd for study/work in Canada)	5
TOTAL	**Maximum 100**
PASS MARK	**70**

7. Settlement Funds Required for Permanent Residence Applicants

Clauses 64(1)(*b*) and 126 of the proposed regulations require that applicants demonstrate that they have sufficient funds to establish in Canada. The measure to be used is the low income cut-off ("LICO") figures set by Statistics Canada. The Committee heard that the amount currently required is $10,000 for the principal applicant, plus $2,000 for each dependent, and that use of the LICO will approximately double the required settlement funds for a family of four.

Witnesses argued that the amount required under the proposed system is much too high and will adversely affect many desired applicants, particularly those from developing countries. It was suggested that only a six-month (not one year) LICO requirement should apply for applicants not already in Canada.

RECOMMENDATION 23

Clause 64(1)(*b*) should be amended to provide that the minimum settlement funds required for skilled worker applicants and their family members should be sufficient to support them for a period of six months after they enter Canada, not one year, using the LICO figures.

8. Ongoing Applicability of the Selection Criteria

Several witnesses brought clause 65 to the Committee's attention. It states: "For the purposes of [visa issuance] the requirements and criteria set out in [the selection system] must be met at the time an application is made as well as at the time the permanent resident visa is issued." They pointed out that this would allow the government to change the selection criteria, including the pass mark, after an application had been made, introducing unacceptable uncertainty into the selection process.

Altering the selection system after an individual has made an application is unfair and cannot be tolerated. The clause must be redrafted to ensure that this will not happen. That said, it may be reasonable to require that an applicant meet most of the requirements of the selection system before a visa can be issued. For example, using the criteria as currently proposed, if an applicant received 10 points under adaptability because of the spouse's education and job experience, but by the time the visa was to be issued the couple had separated, those points should probably be re-evaluated. If that same person had upgraded their education, that too should be taken into account. On the other hand, a person who received a certain number of points for age at the time of application should not be penalized merely because the processing time was two years. We have concluded that this clause needs to be redrafted to better reflect the variety of situations that can occur.

RECOMMENDATION 24

Clause 65 regarding the continuing applicability of the selection criteria should be redrafted to state that the selection system and pass mark in effect at the time of an application must be used at all processing points, and to clarify which of the criteria must continue to be met at the time the visa is issued.

C. RECOGNITION OF FOREIGN CREDENTIALS

An issue that is not addressed by the proposed regulations but is one that arose repeatedly in the course of the Committee's hearings is the problem faced by a significant number of immigrants who come to Canada expecting to work in their field of expertise. Because they were accepted for permanent residence based on a specific occupation, many immigrants are under the impression that they will be able to find employment in that occupation in Canada. This is not an unreasonable assumption, particularly given the current system that is ostensibly based upon Canada's workforce requirements. The proposed point system, while less restrictive in terms of the specific occupations that are eligible for permanent residence, still does not address this problem.

What consistently happens, and what will certainly continue to occur, is that skilled workers arrive in Canada expecting to be able to apply for jobs as engineers, electricians or physiotherapists, only to discover that licensing requirements preclude them from seeking work in their profession or trade. Although the regulation of professional and trade accreditation is primarily within the jurisdiction of the provinces, the Committee feels that more can and should be done by the Department. Not only should prospective immigrants be told of the possibility of licensing requirements and advised to discuss such issues with the appropriate regulatory bodies before applying to immigrate, the federal government should act as a facilitator in assisting licensing bodies to determine foreign equivalencies.

RECOMMENDATION 25

All applications for permanent residence in Canada should clearly indicate that to work in one's profession or trade, accreditation or certification from a licensing body may be required and that applicants should contact the appropriate agencies to determine their likelihood of obtaining such accreditation or certification.

RECOMMENDATION 26

The federal government should provide assistance to the regulatory bodies that govern admission to skilled trades and professions in Canada to determine foreign equivalencies and to facilitate the entry of skilled worker immigrants into the labour market.

RECOMMENDATION 27

The recognition of foreign credentials should be given priority when the federal and provincial governments meet to discuss immigration issues. Partnerships between the federal and provincial governments and licensing bodies should be pursued.

PART 2: ISSUES RELATING TO THE FAMILY

A. SPONSORSHIP UNDERTAKINGS

Currently, family class sponsorship undertakings last for a period of 10 years. The proposed regulations create various time periods:

- for spouses: three years;
- for dependent children who arrived before they were 12 years of age: until age 22;
- for dependent children who arrived at 12 years of age or more: 10 years; and
- for all other cases: 10 years.

Some witnesses argued that there should be no family class undertakings at all. They felt that such undertakings are not necessary because all provinces and territories have laws regarding family support obligations. However, if there are to be undertakings, it was argued that the maximum period for all sponsored relatives should be three years.

Advocates for women pointed out that the existence of an undertaking could be used as a tool against vulnerable women, who are sometimes led to believe that they must continue to endure difficult domestic situations. In essence, undertakings may be seen as implying a dependency relationship. Others pointed out that an immigrant family who arrived with a baby would be required to be financially responsible for 21 years, even if the child required social assistance because of a disability.

The Committee is unable to agree with those witnesses who argued that sponsorship undertakings should be eliminated. Although we welcome the Department's proposal to reduce the length of undertakings for spouses and common-law partners from 10 years to 3, we feel that the proposal for dependent children is overly complex and potentially unfair. We have concluded that an undertaking should not extend past the age of 18, with an exception for dependent children who are 19 and over at the time of their arrival in Canada. In those situations, the undertaking should last for three years.

RECOMMENDATION 28

Undertakings for dependent children should last until the child is 19 years of age. For dependent children who are 19 and over at the time of their arrival in Canada, the undertaking should last for three years.

B. FINANCIAL MATTERS RELATING TO SPONSORSHIPS

1. Social Assistance

Committee witnesses raised two financial preconditions to family sponsorships in the proposed regulations that caused them concern. The first was that the receipt of social assistance, for any reason other than disability, is a complete bar to sponsoring any family member. The reason for this is clear: fairness to Canadian taxpayers.

Witnesses pointed out to the Committee, however, that in at least some cases, Canadian taxpayers could be helped by such sponsorships.The immigration of a spouse, common-law partner, or even the parents of a single parent on social assistance, could be the means to a better life if the immigrant was likely to find work or could provide childcare. For that reason, the Committee finds that the receipt of social assistance as an absolute bar to sponsorship could be counterproductive and needs rethinking. We therefore recommend that in appropriate cases family members be allowed to come forward. We recognize that this can be accomplished using humanitarian and compassionate grounds, but would prefer to see it spelled out in the regulations.

We emphasize that evidence that the arrival of the family member would assist the family unit to become self-sufficient should be cogent and tangible. For example, a spouse or common-law partner might produce evidence of a job offer. A parent might commit in writing to provide childcare services, or parents could provide evidence of assets sufficient to allow the reunited family unit to live independently.

The sponsorship of dependent children by single parents receiving social assistance raises a different issue. Clearly, the arrival of a dependent child will not allow the sponsor to achieve self-sufficiency. We believe, however, that the principle of family reunification in these cases is more important than monetary considerations. We conclude, therefore, that single parents should be able to sponsor dependent children even if receiving social assistance.

RECOMMENDATION 29

Sponsorship of a member of the family class by a sponsor on social assistance should be permitted where there is cogent and tangible evidence that the arrival of the family member is highly likely to enable the household to be self-supporting.

RECOMMENDATION 30

Receipt of social assistance should not bar single parents from sponsoring dependent children.

2. Minimum Income

The second financial precondition to sponsorship that concerned witnesses was a change to the minimum income required to sponsor a person other than a spouse, common-law partner, or a dependent child. The current regulations require an annual income equal to Statistics Canada's low income cut-off figure (LICO) for an area the size of the sponsor's place of residence. The proposed regulations would use the figure for urban areas of 500,000 people or more, regardless of where the sponsor lives. The difference is significant. For example, the LICO for a family of four in a rural area is $22,639; the LICO for that same family of four in an urban area of over 500,000 people is $32,759. There is little doubt that the change will impact the ability of some individuals to sponsor parents.

The Committee accepts the reasoning of one of its witnesses that the proposed increase in the minimum income necessary to sponsor is likely to have a greater impact on women than men because of the fact that, generally speaking, women earn less than men. Moreover, even though the rule does not apply to spouses, common-law partners and dependent children, parents are an important part of the family class. For these reasons, we are reluctant to impose additional sponsorship burdens and recommend that the current rule be continued.

RECOMMENDATION 31

The minimum income required to sponsor members of the family class other than spouses, common-law partners and dependent children should remain at the low income cut-off figure relevant to where the sponsor lives.

C. SPONSORSHIP OF FIANCÉ(E)S AND INTENDED COMMON-LAW PARTNERS

Currently, fiancé(e)s may be sponsored as part of the family class, with the condition that they marry within 90 days. If a visa officer rejects a fiancé(e), the sponsor may appeal to the Appeal Division of the Immigration and Refugee Board.

The regulations propose to eliminate the relationship of fiancé(e) from the family class and process these applications under the humanitarian and compassionate provisions. This would be the approach for intended common-law partners as well. Appeal rights would thus be lost; the only recourse for refused applicants would be an application for leave for judicial review in the Federal Court. The provision in section 38 of the *Immigration and Refugee Protection Act* that exempts members of the family class from inadmissibility on the grounds that they might reasonably be expected to cause excessive demand on health or social services would also not apply.

The Committee sees no basis for this change. Fiancé(e)s have been members of the family class for years, and we are aware of no reason why they should be deprived of the rights enjoyed by other members of the family class. We recommend that the existing rules be retained, and applied to intended common-law partners.

RECOMMENDATION 32

Fiancé(e)s and intended common-law partners should be members of the family class.

D. DEFINITION OF "COMMON-LAW PARTNER"

For the first time, the regulations will contain a definition of "common-law partner": "an individual who is cohabiting with [a] person in a conjugal relationship, having so cohabited for a period of at least one year." This definition is followed by a provision stating that if a conjugal relationship has lasted for at least one year, but cohabitation was impossible because of persecution or any form of penal control, the individual may still be considered a common-law partner.

Committee witnesses had a number of criticisms of the above definition. These are:

- "Persecution" and "penal control" as reasons for not fulfilling the cohabitation requirement are far too narrow;
- The one-year cohabitation requirement could be interpreted too literally;
- The cohabitation requirement should be dropped, or used as one factor among many to establish the bona fides of the relationship;
- Same-sex couples formally united under the laws of other jurisdictions should be recognized by our law as well; and
- There is no explicit reference to the fact that a common-law partner may be of the same or the opposite sex.

The Committee is sensitive to the above concerns, particularly the factor relating to "persecution" and "penal control" as reasons for non-cohabitation. Reference to the existence of persecution, or potential persecution, should a same-sex couple cohabit in another country means, in essence, that Canada would consider them refugees. This is an unnecessarily stringent test. For a couple to establish an environment of significant discrimination, which could take place in the workplace, the family, or in social relations, as a reason for not cohabiting should be sufficient, provided the immigration officer is satisfied that the relationship is genuine. Similarly, the threat of actual punishment for cohabiting is far too stringent.

RECOMMENDATION 33

The allowable reasons for excusing common-law partners from cohabiting should be expanded beyond "persecution" and "penal control." Proof of discrimination should be sufficient.

Even with that change there will still be significant difficulties with the one-year cohabitation rule. Some witnesses were concerned that it would be interpreted literally, resulting in a failure to recognize the nature of modern life. All couples are separated from time to time by business, family or other commitments; couples wishing to reunite in Canada may be separated by immigration rules alone. One witness stated that the majority of same-sex partners are unable to cohabit.

The Committee agrees with those witnesses who said that, in an immigration context, the primary test for a common-law partnership should be whether or not the conjugal relationship is bona fide and has continued for at least a year. A mandatory cohabitation requirement is bound to produce unfair results in some circumstances and we have concluded that cohabitation should be only one element among others that serve to prove the genuineness of the relationship.

RECOMMENDATION 34

Officers assessing applications from common-law partners should take a flexible approach when assessing the length of time the individuals have cohabited. Cohabitation should be only one factor in determining the genuineness of a common-law relationship and the definition of "common-law partner" in clause 1 should be changed accordingly.

One further point about the definition of "common-law partner" is noteworthy. The definition does not explicitly state that a partnership can be of the opposite sex or the same sex, although that is clearly the intention. We agree with the witnesses who argued that the definition should reflect the true meaning of the term.

RECOMMENDATION 35

The definition of "common-law partner" in clause 1 should state that a partnership may be of the opposite sex or of the same sex.

E. SPONSOR HABITUALLY PRESENT IN CANADA

Currently, individuals may sponsor family members even if the sponsor is out of the country, provided the sponsor intends to return to Canada at the time the family members receive a visa. Clause 130(1)(*b*) seems to reverse that rule by requiring

sponsors to be habitually present in Canada. One witness raised this issue and noted that it would be unfair to sponsors outside the country who intend to return to Canada.

RECOMMENDATION 36

Canadian citizens and permanent residents abroad should be permitted to sponsor relatives if they intend to return to Canada to reside.

F. DEFINITION OF "DEPENDENT CHILD"

Clause 2 of the proposed regulations contains a definition of "dependent child" that includes a reference to a "biological child," to distinguish those children from adopted children. The current regulations use the word "issue" for that purpose.

One witness was opposed to the change, maintaining that "issue" could be more broadly interpreted than "biological child" so as to include a de facto child of the family. The witness pointed to a case now being litigated that is likely to settle this question. The Committee sees no reason to change the terminology from "issue" to "biological child." "Biological child" may suggest to officers assessing applications that a more stringent level of proof is now demanded; it may lead to routine requests for DNA testing, which is both expensive and time-consuming.

The Committee is sympathetic to the situation of children who are, in fact, part of a family, even if they are not the actual children of either of the parents. Departmental officials have the tools at hand to permit a de facto member of the family to immigrate with the family. The Immigration Manual discusses de facto family members as a category to be considered for landing on humanitarian and compassionate grounds. If the dependency is bona fide, stable and long lasting a positive decision should be warranted. The Committee urges the Department to continue this approach to humanitarian and compassionate landings.

RECOMMENDATION 37

The term "issue" instead of "biological child" should be used in the definition of "dependent child" in clause 1 of the regulations.

RECOMMENDATION 38

The current practice of allowing de facto family members to be landed with the rest of the family on humanitarian and compassionate grounds should continue.

G. DEFINITION OF "FAMILY MEMBERS"

Two witnesses raised issues relating to definitions of family in the regulations. Clause 1 defines the term "family member" to mean a spouse or common-law partner and dependent children. In contrast, the "family class" includes the foregoing, as well as parents, grandparents and others. The implication is that individuals coming to Canada as immigrants are permitted to bring with them their "family members," that is, the nuclear family. Other family may be sponsored later.

One witness questioned this in the case of refugees. The regulations will now provide a legal basis for the current administrative practice of allowing the family of protected persons selected abroad to have their non-accompanying family members processed as part of their application for one year, without the need for a sponsorship. However, as noted, family means nuclear family, and it was pointed out that parents, for example, might be dependent on the relative in Canada. The Committee recommends that the government consider extending concurrent processing of a selected refugee's family to include those in a dependent relationship.

RECOMMENDATION 39

Consideration should be given to extending concurrent processing of the family of a refugee selected abroad to those members of the family class in a dependent relationship with the refugee.

H. FAMILY BUSINESS JOB OFFER

The Family Business Job Offer Program is an administrative program that allows family businesses to bring a family member to Canada to work in the business in a position of trust. The job offer is currently treated as if it had been validated by Human Resources Development Canada and is awarded 10 points.

The government proposes to eliminate the Program on the grounds that it is resource intensive and that the adaptability criterion of the proposed selection system awards points both for an offer of employment, without the requirement of trust, and a family relationship in Canada. Several witnesses opposed ending this Program. One noted that it was a valuable way to promote family reunification while supporting small business.

The Committee agrees with those witnesses who recommend retaining the Program. Although it may be resource intensive, the numbers landed are small, and the needs filled in the business are likely to be significant. A small family business is unlikely to be able to attract any employee as dedicated and hardworking as a family member, particularly one new to the country who wants to make good.

We also note that earlier we recommended the elimination of points for an informal job offer under the adaptability factor in the selection criteria. If the Department agrees with the Committee that that factor is open to fraud, then one of the reasons for eliminating the Family Business Job Offer Program disappears as well. In addition to continuing the Program, we also recommend that it be put on a firmer footing by including it in the regulations.

RECOMMENDATION 40

The Family Business Job Offer Program should be continued and should be included in the regulations.

PART 3: ISSUES RELATING TO REFUGEES

A. PERMANENT RESIDENT STATUS FOR REFUGEES AND PROTECTED PERSONS AND THE UNDOCUMENTED PROTECTED PERSONS IN CANADA CLASS ("LEGAL LIMBO")

Those who are granted status by the Immigration and Refugee Board (IRB), either as a Convention refugee or, under the Board's soon-to-be-expanded mandate, as a "person in need of protection," can apply for permanent residence in Canada. A problem that has consistently arisen in the past is that obtaining permanent resident status is often delayed, as the rules require applicants to establish their identity for a second time. Many applicants do not have documents that are considered satisfactory by CIC and, thus, some refugees remain in a "legal limbo" for years. Although they have been found by the IRB to have established their identity and a fear of persecution, CIC does not land them because they lack satisfactory identity documents.

The Committee heard from many witnesses that those caught in this legal limbo face a multitude of problems. They are unable to sponsor family members to join them in Canada, they cannot access student loans, employers may be hesitant to hire them because of their lack of permanent status, and they cannot travel abroad. There currently exists a special program for landing Somalis and Afghanis and the proposed regulations contemplate continuing such a program — to be referred to as the Undocumented Protected Persons in Canada Class. Many of the witnesses criticized the current and proposed undocumented landing programs as overly restrictive and unnecessary. The Committee found these submissions persuasive.

Security screening now commences when a refugee claimant initiates a claim and both refugee status and permanent resident status may be revoked should any misrepresentations be discovered. As a result, the Committee does not see any compelling reason not to rely on the IRB's finding of identity. As witnesses repeated throughout our hearings, every protection determination is a determination of identity. To hold up the landing of thousands of individuals out of a concern that some — likely a very small number — are not who the IRB concluded they are, is unjust.

The regulations require specific documents, such as passports and national identity cards, to be submitted with an application for landing. Clause 171 of the proposed regulations provides for the use of a statutory declaration, accompanied by identity documents issued outside Canada before the person's entry to Canada, as an alternative to these requirements. Some witnesses testified that this provision requires more than the recent arrangement reached in Federal Court (the Aden Order). In any event, the Committee feels that the IRB's determination of identity should be considered dependable and that further obstacles to landing, such as those anticipated by this clause, need not exist.

The Committee recommends that those granted refugee or protected person status by the IRB be granted permanent resident status within 60 days and that the IRB's determination of identity be considered valid for this purpose. The Undocumented Protected Persons in Canada Class would thus become unnecessary and should be eliminated.

RECOMMENDATION 41

Those granted refugee or protected person status by the IRB should be granted permanent resident status within 60 days of the receipt of their application for permanent residence, with the IRB's determination of identity considered valid for this purpose.

RECOMMENDATION 42

The Undocumented Protected Persons in Canada Class should be eliminated.

B. REFUGEE RESETTLEMENT FROM OVERSEAS

1. Overview

Refugees and others in refugee-like situations abroad may apply for resettlement in Canada. Currently, refugees can be sponsored for resettlement either by groups or organizations, or by the government. Apart from satisfying the criteria for Convention refugee status, applicants must show an ability to establish themselves in Canada. Two humanitarian classes also exist: the Country of Asylum and the Source Country classes. The former includes people outside of their home country who are personally affected by massive violations of civil rights or an armed conflict, such as a civil war. The latter includes people who are from a country listed on the Source Country Schedule and who would qualify as Convention refugees if they were outside of their home country.

The proposed regulations would maintain the resettlement program in its current form with a few significant alterations. To begin with, refugees who are seeking resettlement but do not have private sponsors in Canada would have to be referred by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) or another organization that has a memorandum of understanding with the Minister. (In fact, many refugees are now referred in this manner as a matter of administrative practice.) Exceptions are contemplated when referral organizations are unavailable or unable to provide referrals, or when circumstances in the region justify accepting applications without a referral. The requirement of a referral is intended to assist in managing the volume of applications, while the designation of geographic areas where referrals are not necessary permits the Minister some discretion in situations of humanitarian urgency.

In determining the likelihood of economic establishment in Canada for those seeking resettlement, the criteria would remain essentially the same, except that consideration of the applicants' ability to communicate in an official language would be changed to a consideration of their ability to learn an official language. As well, the presence of family in Canada would be a new factor to be considered. Those who are determined to be "vulnerable" (i.e. in greater need of protection than other refugees due to a heightened risk to their physical safety) or "in urgent need of protection" (i.e. facing an immediate threat of being killed, subjected to violence or arbitrary imprisonment, or returned to their home country) would no longer need to demonstrate an ability to become economically established in Canada.

The Committee heard testimony that raised concerns with respect to three aspects of the overseas refugee program.

2. Ability To Establish

The requirement that foreign nationals in need of refugee protection satisfy an immigration officer that they and their accompanying family members will be able to become "economically established" in Canada was criticized by various witnesses.

While most who addressed this issue advocated removing any establishment requirement, some suggested that, at a minimum, the requirement to establish "economically" should be removed. The Committee believes that such an amendment would be reasonable.

RECOMMENDATION 43

The requirement of clause 136(1)(g) that a refugee overseas demonstrate an ability to become "economically established" should be changed to an ability to become "established."

The factors that are to be considered when assessing the ability of applicants to establish are set out in clause 136(1)(g) and include: their "resourcefulness"; the presence of relatives in Canada; the potential for employment given their education and skills; and, their ability to learn to communicate in an official language. While many witnesses indicated that they would prefer that the ability to establish criterion be eliminated, it was also suggested that, at a minimum, the individual factors should not be given inordinate weight. For example, the lack of relatives in Canada should not in itself be considered detrimental to an application for resettlement.

RECOMMENDATION 44

Clause 136(1)(g) should be clarified to indicate that the factors indicating potential for establishment should be examined collectively so that a weakness in one area would not bar admission.

3. Referral Requirement

The requirement of a referral from the UNHCR or an organization that has a memorandum of understanding (MOU) with the Department gave rise to concerns on the part of some witnesses. Clause 140(2) of the proposed regulations stipulates some of the requirements of any MOU with a referral agency. The Committee was urged to consider including procedural requirements that would ensure fairness in the referral process. Among these were:

- A stipulation that before issuing a decision not to refer, the organization must give the applicant notice of the intention not to refer and an opportunity to respond.
- A stipulation that before issuing a decision not to refer, the organization should interview the applicant.
- A stipulation that the organization must provide a copy of the file to the Federal Court of Canada when an applicant challenges a decision not to issue a visa on the basis of a lack of a referral.
- A stipulation that the organization reconsider a decision not to refer, when requested to do so by the Minister.

The Committee wishes to ensure that applicants for resettlement in Canada are treated fairly and encourages the Department to include procedural safeguards in MOUs.

RECOMMENDATION 45

The Department should develop additional requirements regarding the contents of memoranda of understanding with referral agencies that will ensure procedural fairness in the referral process.

4. No Durable Solution

Clause 136(1)(d) of the proposed regulations requires that refugees seeking resettlement establish that there is no reasonable prospect, within a reasonable period of time, of a "durable solution" in a country other than Canada. Two witnesses indicated their reading of durable solution as including voluntary repatriation, resettlement in a country other than Canada, or resettlement in the country of nationality or habitual residence. These witnesses suggested that the regulations as written appear to contemplate resettlement in the country of feared persecution when the individual is not willing to return. It would seem implausible that someone who qualifies under the regulations as a Convention refugee would be required to return to their home country against their will.

If it is intended that involuntary resettlement in the country of nationality or habitual residence is included in the definition of "durable solution," the Committee shares the

concerns of witnesses who indicated that this would violate international standards respecting *refoulement*, or return to a country of feared persecution.

RECOMMENDATION 46

The definition of "durable solution" should be clarified and should not include involuntary resettlement in the country of nationality or habitual residence.

C. PRE-REMOVAL RISK ASSESSMENT (PRRA)

The regulations would clarify some aspects of the PRRA process by specifying, for example, when an application can be made and how long an applicant would have to submit their evidence after receiving notice from the Department. Oral hearings may be convened in some situations and the regulations also provide some guidance in this respect. Other substantive and procedural PRRA rules are, however, absent from the proposed regulations.

With respect to the 15-day deadline for submitting an application following the receipt of a notice from CIC, some witnesses indicated that this is simply too short a time. Thirty days has, in the past, been accepted by the Department as a reasonable time for written submissions and, as some witnesses indicated, 30 days is the time limit for filing an application for leave to apply for judicial review in the Federal Court.

RECOMMENDATION 47

The filing deadline for Pre-Removal Risk Assessment submissions should be 30 days.

Generally, it is anticipated that the PRRA process will involve only a paper review. However, oral hearings may be convened in some cases. The proposed regulations provide, in clause 159, that when credibility is in issue with respect to evidence that is central to a protection decision, and acceptance of the evidence would justify granting protected status, an oral hearing may be convened.

The Committee notes that the PRRA process is, in part, intended to address the fact that under the Act, a person can make only one refugee claim in a lifetime. Pursuant to section 101(1) of the Act, those whose claims have been rejected, withdrawn or abandoned (among others) will be ineligible to have another claim heard by the IRB, regardless of any change in circumstances or the passage of time. The PRRA would therefore be used in the case of a person who, for example, is rejected by the IRB in 2003 but who, after returning to their homeland, faces new persecution in 2005 and subsequently appears at a Canadian port of entry seeking asylum. Similarly, the PRRA would be used by a person who withdraws their IRB claim in 2003, falsely believing it safe

to return to their home country, only to return to Canada the following year due to a well-founded fear of persecution.

RECOMMENDATION 48

The regulations should provide that an oral Pre-Removal Risk Assessment hearing is required when an applicant is ineligible to have a protection claim heard by the Immigration and Refugee Board because a previous claim was withdrawn or abandoned.

The regulations are vague concerning the procedures to be followed in the course of a PRRA hearing. Notice would be given to a PRRA applicant of the issues of fact to be addressed at the hearing and the person would be required to respond to questions posed by an immigration officer. However, no details are provided as to other procedural rules, such as those that exist for IRB hearings. As these hearings may be a matter of life or death for some applicants, the Committee agrees with the witnesses who advocated more details in the regulations.

RECOMMENDATION 49

The regulations should set out additional rules by which the Pre-Removal Risk Assessment may ensure protection against *refoulement.*

PART 4: ISSUES RELATING TO INADMISSIBILITY

A. HEALTH — "EXCESSIVE DEMAND"

Section 38 of the new Act provides that a person is inadmissible to Canada on health grounds if they "might reasonably be expected to cause excessive demand on health or social services." Clause 32 of the proposed regulations defines "excessive demand" (in part) as demand that would likely exceed average Canadian per capita health or social services costs over a period of five consecutive years, unless there is evidence that significant costs are likely to be incurred beyond that point, in which case the period may be up to 10 years.

The Committee agrees with witnesses who pointed out that using average per capita health costs would be unfair to sponsored parents and grandparents, whose health care will, in the normal course of events, likely exceed that figure. We note as well that health care costs vary by sex.

A recent report by the Conference Board of Canada contains per capita public health care expenditures by age and sex. It is noteworthy that individuals 55 and over of both sexes exceed the *average* per capita cost of Canadian public health care. Also of interest is the fact that men and women have similar public expenditures only at the ages of 55 to 64. For every other age cohort, expenditures differ by sex; sometimes men's expenditures are higher and sometimes women's. For these reasons, we have concluded that the correct reference point for the definition of "excessive demand" should be to age- and sex-related costs. We note as well that the definition as proposed refers to average costs, without specifying *public* costs. Because the purpose of the excessive demand requirement is to protect public health care plans, this is an important omission.

RECOMMENDATION 50

The definition of "excessive demand" should refer to age- and sex-related average Canadian per capita public health or social service costs.

In other testimony, the view was advanced that a potential window of 10 years is too long, and that excessive demand should be based on short time frames. The Committee agrees that 10 years is too long a time period. The pace of medical advances these days is so extraordinary that it makes little sense to try to predict the future of medicine beyond five years. Every day, it seems, brings an announcement of the discovery of the cause of a certain disease, a new drug, or a new treatment. The disease or disability that today may be seen as likely to cause an excessive demand on our health or social services may in the future be either curable or controllable in ways that can only

be dreamt of now. We conclude that the framework for the calculation of excessive demand should not exceed five years.

RECOMMENDATION 51

The time period for the calculation of excessive demand on health or social services should not exceed five years.

B. HEALTH — PUBLIC HEALTH

Section 38 of the Act also provides that a person is inadmissible to Canada on health grounds if their health condition is likely to be a danger to public health. Clause 29 of the regulations provides that an officer evaluating this provision should consider "the communicability of any disease" that a person may have. One witness testified that this wording should be clarified to distinguish between diseases that are casually transmitted and those that are not. As well, the availability of measures to reduce the risk of passing on the disease must also be taken into account.

The Committee agrees that the wording of the provision should be clearer. We assume that the drafting was intended to reflect the degrees of communicability of a disease and recommend that clause 29 be redrafted accordingly.

RECOMMENDATION 52

Clause 29 should be redrafted to clarify that when an officer is assessing whether an applicant's health condition is likely to be a danger to public health the *degree* of communicability of any disease the applicant has should be taken into account.

C. SECTION 64 OF THE ACT

Section 64 of the new Act removes the right of permanent residents convicted of a "serious criminal offence" — defined as any offence for which a sentence of at least two years was imposed — to appeal their deportation order to the Immigration Appeal Division. Thus, if an immigration officer reports a permanent resident to an adjudicator as inadmissible on this basis, the permanent resident automatically faces deportation regardless of any extenuating factors.

Currently, the Appeal Division is permitted to hear such appeals, except when the Minister submits an opinion that the person is a danger to the public. Circumstances that will be considered at these hearings have been enumerated in a case called *Ribic v. Canada (MEI)* and include:

- The seriousness of the offence;

- The possibility of rehabilitation;
- The length of time spent in Canada and the degree to which the person is established here;
- Any family in Canada and the dislocation to the family that deportation would cause;
- The support available to the person, not only within the family but within the community; and,
- The degree of hardship that would be caused to the person by return to the country of nationality.

Section 44 of the Act is permissive in that an officer who is of the opinion that someone is inadmissible *may* prepare a report to send to the Minister, which report *may* be referred to an admissibility hearing. Section 53 grants the Governor in Council the authority to make regulations governing the exercise of these, and other, discretionary powers. The Department has indicated that discretion does exist when determining whether to write a report and whether to refer a report to a hearing. Nothing in the proposed regulations, however, addresses this discretion.

In testimony before the Committee in the course of its hearings on Bill C-11, witnesses indicated quite clearly that their preference would be to remove section 64 from the Act, thereby allowing an appeal. As an alternative, some have now suggested including the *Ribic* criteria in the regulations that would govern whether or not a permanent resident convicted of a serious offence is referred to an admissibility hearing. regulations mirroring the *Ribic* criteria could address the concern that long-term permanent residents with strong ties to Canada and who are low risks to re-offend would face deportation based solely on the fact of their conviction and sentence.

When this issue was raised again in the course of the Committee's study of the regulations, reference was made to a previous statement by the Department that there is a thorough review of individual circumstances when considering enforcement action against a long-term permanent resident. The Committee believes that the factors that are considered should appear in the regulations. In fact, the union representing immigration workers testified that front-line employees would find such guidance extremely helpful.

RECOMMENDATION 53

The considerations set out in the *Ribic* case should be included in the regulations as the criteria to be used when determining whether a permanent resident sentenced to more than two years should be referred to an admissibility hearing.

PART 5: APPLICATIONS

A. PLACE OF APPLICATION FOR VISA

Clause 9(1) provides that an application for permanent residence or for a temporary resident visa must be made at the immigration office outside Canada that serves the applicant's place of habitual residence. Exceptions are made in clause 17 for specific permanent resident applications: live-in caregivers, members of the spouse or common-law partner in Canada class, and members of the undocumented protected persons in Canada class. For the most part, however, applicants will be restricted to a specific immigration office outside the country. Witnesses appearing before the Committee expressed various concerns with respect to this new regulatory requirement.

The Committee realizes that, in many situations, clause 9 will cause inconvenience and could result in prospective permanent residents, temporary workers and students abandoning plans to come to, or remain in Canada. A visitor in Canada who, for example, decides to attend university here or receives a job offer that is validated by Human Resources Development Canada as a position no Canadian can fill, may be discouraged if they are required to return to China or South Africa to apply for a study or work permit.

There are also situations where an applicant is located in an area outside Canada that is not their place of habitual residence and it would cause hardship to require them to apply at the mission serving their home country. For example, a Chilean professor who is on a short sabbatical at the University of Vermont and receives a job offer at Queen's University would likely want to apply for a visa in Buffalo, New York and not in Santiago. Reference was also made in testimony to the fact that some people are reluctant to make applications at visa posts in their home country. It was suggested that there are issues with respect to the confidentiality of applications and the use of locally engaged staff at some overseas missions.

Apart from greater flexibility abroad, witnesses also made reference to the need for an expansion of the groups permitted to make in-Canada applications. Visitors seeking status as students or temporary workers were mentioned, as were those in Canada on a work permit wishing to apply for permanent resident status.

The Committee found many of the witnesses' suggestions to be compelling and we make the following recommendations.

RECOMMENDATION 54

Applicants should be permitted to apply for a visa at any Canadian immigration mission abroad.

RECOMMENDATION 55

Foreign nationals who are legally in Canada should be permitted to apply to a CIC office within Canada for a study permit.

RECOMMENDATION 56

People in Canada on a work permit should be permitted to apply for permanent residence at a CIC office within Canada.

The Committee also had drawn to its attention the issue of people working in Canada without legal status to do so. This is particularly common in the construction industry, which has come to rely on such labour. As was noted in the Committee's report on border security of December 2001, the Department should consider relaxing the landing requirements for those who can demonstrate ties to our country, a clean record and a likelihood that they will be self-sufficient. These people do not currently pay taxes and are often exploited by employers. Not only would this address these undesirable consequences of a lack of status, it would also reduce the demands on the enforcement branch of CIC and would benefit Canadian industry.

RECOMMENDATION 57

As recommended in our December 2001 report on border security, there should be relaxed landing requirements for applications made on humanitarian and compassionate grounds for people illegally in Canada who can demonstrate that they pose no risk to the country and are self-sufficient. CIC should create a proposal for implementing this recommendation for review by the Committee.

B. RESTORATION OF TEMPORARY STATUS

It happens from time to time that temporary residents unwittingly allow their status to lapse. The proposed regulations require that an application to restore status be made within 30 days of the expiration of status. The Committee heard from witnesses who suggested that there is no justification for this time limit. We agree that 30 days is too short a period to rectify an inadvertent lapse.

RECOMMENDATION 58

The regulations should permit applications to restore status to be made within 90 days of the expiration of the individual's status.

C. RESIDENCY REQUIREMENTS

Section 28 of the Act requires that permanent residents be in Canada for two years (730 days) out of every five years to maintain permanent resident status. Exceptions are made for people working outside of the country for a Canadian business and for specific accompanying family members. The Act allows other exceptions to be prescribed by the regulations, but the proposed regulations are silent on this matter. In its Regulatory Impact Analysis Statement, the Department indicates that consideration was given to allowing study abroad as another means of compliance with the residency obligation, but it was determined that a sufficiently generous amount of time for absences from Canada is already provided. However, the Committee notes that permanent residents studying abroad for a five-year period would lose permanent resident status even if they returned to Canada for the months of May through August every year. The Committee also heard from witnesses who made reference to other absences from Canada that should be excusable.

It is understood that section 28(2)(c) of the Act would permit the consideration of humanitarian and compassionate factors to overcome a breach of the residency requirement. However, the Committee has determined that it would be appropriate to include specific situations in the regulations for greater certainty.

RECOMMENDATION 59

The regulations should provide that permanent residents comply with the residency obligation of section 28 of the Act if they are outside of Canada for the purpose of studies at a post-secondary institution, to care for a close relative who is sick, or if they are prevented from returning to Canada due to circumstances beyond their control, such as armed conflict or forced military conscription.

D. PERMANENT RESIDENT CARD

Section 31 of the Act provides that a status document shall be provided to permanent residents, and that the regulations may state the circumstances in which the document may be issued, renewed or revoked. This document has come to be called the "Maple Leaf" card, and in most cases will be valid for five years.

Cards will be provided to all new permanent residents. Those who are already permanent residents who wish to travel (or, eventually, new permanent residents after

five years when the cards expire) must apply for the card. The application procedure resembles that for a passport. A guarantor is required, who must be from a specified list of professions and who has known the applicant for two years. Information is requested regarding absences from Canada within the last five years, in order to satisfy the residence criteria for permanent resident status.

As a number of witnesses pointed out, however, much of the information required goes far beyond that found on a passport application. For example, applicants are asked: where they have lived for the last five years; all the employers they have worked for in that same period, or the educational institutions attended; the names, addresses and telephone numbers of two Canadian citizens or permanent residents who know the applicant; and for identity documents, including (as one option) the applicant's most recent income tax notice of assessment.

The Committee agrees that the information proposed to be collected for the purpose of the permanent resident card far exceeds what is necessary to establish that the person is still a permanent resident. Identity and residency would seem to be the key factors, and a good deal of the information proposed to be collected is thus not relevant. We recommend that the government redraft these provisions to concentrate only on the information directly relevant to the establishment or maintenance of permanent residence.

RECOMMENDATION 60

The information required to apply for a permanent resident card should be targeted only to issues of identity and residency.

As originally conceived, the permanent resident card was to contain security features, such as high quality paper, and a photograph of the individual to whom it was issued. Biographical data relevant to immigration status would be embedded in a magnetic strip. The card was heralded as a document that would be secure, in contrast to the current record of landing document (the IMM1000). The Department has been aware for a number of years that the IMM1000 is open to forgery, being a paper document that does not even bear a photograph of the holder.

Several of the Committee's witnesses raised the question of whether there might be biometric identifiers on the new permanent resident card. They were strongly opposed, on the grounds that the use of biometric data implies that permanent residents are less trustworthy than citizens.

Some critics of the new card, however, maintain that, without biometric data, it will be no more secure than the IMM1000 that it will replace. In this section of the report, the Committee will explore issues relating to the security of the card as originally conceived and the possible use of biometric identifiers.

We start with the use of photo identification, proposed as a security feature for the new card. This first thing to note is that human beings are not particularly acute at recognizing individuals from photograph identification, particularly across cultural lines. Moreover, glasses, hairstyles and (for men) facial hair may change, which may lead to questions even when the holder of the card is genuine

More important, however, is the ease with which photo identification may be faked. A cursory search of the world wide Web turns up numerous Web sites offering assistance in manufacturing fake photo identification cards for virtually any purpose. There is even a Web site that evaluates the fake products of the various sites.

Some sites purport to be for "novelty" purposes; others do not bother with that pretence. Here is the promise on one: "Become ANYONE You Want! Surprise your friends and FOOL...ANYONE...ANYTIME...ANYWHERE. Repair your credit. Travel in style. Protect your loved ones. No one will know the TRUTH but Yourself. Disappear completely and Start a New Life!"

Even if those companies do not have the sophisticated tools to reproduce a high-quality card, others do. Thus, the Committee feels that Canadians are right to have concerns about the security of the new card. It would be a shame for the government to spend close to $20 million and not achieve its intended purpose.

Are biometric identifiers the answer? "Biometrics" is the technology that takes physical or behavioural characteristics of individuals and converts then into digital data. They are then encrypted into a system, which can be an individual card, from which subsequent comparisons are made.

There are a number of possible biometric identifiers. Some — fingerprints and features of the eye (the retina and the iris) — are considered unique to an individual. Others, such as facial features, hand geometry, and voiceprints are considered relatively unique to an individual. Both types contain information that is considered non-transferrable among individuals. Neither type contains data *about* the person; rather, a biometric identifier is information *of* the person.

Biometric identifiers are used for the purpose of *authentication* (or verification) of identify, or for *identification* of a person, or both. In the case of the permanent resident card, the identifier encrypted on an individual's card would be compared against the biometric information presented in person. If the two matched, the person's identity would be authenticated. Because the biometric identifier would be encrypted on the card, forgery would be extremely difficult.

Some commentators are wary of the widespread use of biometric information, particularly in the private sector. They warn that biometric systems are not foolproof, and

that there are dangers in data sharing. They view some uses, such as surveillance of crowds on the basis of facial features, as threatening individual autonomy.

Critics feel that the widespread use of biometrics raises issues relating to privacy and human individuality, and may engender in people a sense that the government and private organizations are becoming all intrusive. They warn too of what has been called "function creep," the application of technology to uses unintended and possibiy unforeseen when first introduced.

Although the Committee is sympathetic to the above concerns about the use of biometric identifiers, we believe that with the appropriate safeguards, and for the limited purposes envisaged, a biometric identifier is essential to provide sufficient security for the new permanent resident card.

What safeguards would be appropriate? We recommend the following:

- Although no biometric system is foolproof, the system should be made as accurate as possible to ensure a high degree of confidence in the results.
- All available measures should be taken to prevent the possibility of tampering with the system.
- A unique identifier — fingerprints or retinal scans — would be preferable to a less reliable one.
- The biometric identifier on the card should be limited to authentication for immigration purposes only.
- Because the identifier on the card authenticates the identity of the person who enrolled in the system, it is essential that the initial enrolment process be as valid as possible. Biometrics cannot detect an assumed identity.

RECOMMENDATION 61

To enhance the security of the new permanent resident card, the government should introduce a biometric identifier once it is satisfied that the appropriate safeguards are in place.

PART 6: REGULATION OF IMMIGRATION CONSULTANTS

Section 91 of the Act permits regulations to be made regarding who may or may not represent, advise or consult with a person who is the subject of a proceeding or application before the Minister, an officer, or the Immigration and Refugee Board. It may be assumed that any regulations contemplated under this provision would be for the purpose of governing immigration consultants. The proposed regulations, however, do not mention consultants, nor does the Regulatory Impact Analysis Statement. For many witnesses, these were disappointing omissions. The new Minister specifically requested that the Committee consider this matter.

For a number of years, the public, the Department, and Parliament have been aware of the numerous problems created by unscrupulous immigration consultants. We hasten to add that there are many bona fide consultants, a number of whom appeared before us as witnesses. In 1995, this Committee studied the matter and reported that it was time that the exploitation of vulnerable people by unscrupulous consultants must end, and made practical recommendations as to how that could be accomplished. Over six years later, with little concrete progress having been made, the title of the report seems ironic: *Immigration Consultants: It's Time to Act.*

Some steps were taken. Groups representing consultants have collaborated to develop a regulatory model for a college of immigration practitioners in accordance with the Department's requirements, but the project seems to have stalled. The Committee urges the Department to treat this as a matter of concern and proceed with implementation of a regulatory system as soon as possible.

RECOMMENDATION 62

Citizenship and Immigration Canada should treat the licensing of immigration consultants as a matter of priority. To that end, it should proceed with the groups representing consultants on the development and implementation of the College of Immigration Practitioners and implement this Committee's 1995 Report.

PART 7: IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD RULES

Although most of the Committee's witnesses addressed the regulations proposed by Citizenship and Immigration Canada, one witness brought to our attention the issue of intervenor status in the proposed rules of the Immigration and Refugee Board.

The rules relating to the Refugee Appeal Division provide that under certain circumstances intervenors may seek status at a proceeding before the Division. With some exceptions, they are entitled to the same participation and notice rights as the other participants. The witness argued that three of those exceptions should be removed.

The result of removing the exceptions would be that:

- Intervenors would receive notice of any specialized knowledge or information the Division was planning to use;
- Intervenors could give notice that they wished to argue a constitutional question; and,
- Intervenors would have the ability to argue, in an application to reopen an appeal that had already been decided, whether or not the Division had failed to observe a principle of natural justice.

It was also recommended that there should be a role for intervenors in the other divisions as well.

RECOMMENDATION 63

Immigration and Refugee Board rules should provide as much latitude as possible for intervenors before the Refugee Appeal Division so that their expertise can be fully utilized.

RECOMMENDATION 64

The Immigration and Refugee Board should consider whether it would be appropriate for the rules to provide for intervenor participation before all divisions of the Board.

PART 8: OTHER MATTERS

A. HUMANITARIAN AND COMPASSIONATE CONSIDERATIONS

Section 25 of the *Immigration and Refugee Protection Act* is an important tool for alleviating hardship. It permits the Minister to grant permanent resident status to a person who is inadmissible, or who does not meet the requirements of the Act, if it is justified by humanitarian and compassionate considerations. The regulations expand on this power.

A number of witnesses found the proposed regulations on humanitarian and compassionate considerations confusing. They referred to an apparent contradiction with the Act, and a lack of clarity regarding the purpose of each of the clauses. Rather than being an aid to understanding, the marginal notes add to the confusion. Some witnesses were led to believe that, although the Act permits inadmissibility to be overcome in deserving cases, the regulations require that a person *not* be inadmissible.

In fact, a close reading of the proposed regulations reveals that it is only when the Minister is considering granting permanent resident status to a person who is not a member of an immigration class, and therefore does not meet the requirements of the Act, that the person will have to demonstrate that they are not inadmissible for medical, security or other reasons. Although the Committee accepts that the provisions may be legally acceptable, we feel nevertheless that they should be redrafted to make them clearer. Provisions that cause so much confusion should not be allowed to go forward without revision.

RECOMMENDATION 65

Clauses 108, 110 and 112 dealing with humanitarian and compassionate considerations should be redrafted to clarify their intent.

Another group urged that certain criteria relevant to humanitarian and compassionate treatment should be included in the regulations. They suggested protection in violent situations, the protection or rehabilitation of the victims of trafficking, and achieving family reunification as factors that would merit humanitarian and compassionate consideration.

Given their importance, the Committee agrees that it is reasonable to include the above factors in the regulations. We stress that any such list would be illustrative only and would not in any way preclude an officer from considering other factors, or for other factors to be included in guidelines.

RECOMMENDATION 66

A non-exhaustive list of important factors that could be relevant to a humanitarian and compassionate decision should be included in the regulations.

B. MINOR CHILDREN AND SCHOOLING

Section 30(2) of the Act provides that any minor child in Canada may study at the pre-school, primary or secondary level, unless they are the child of a *temporary resident not authorized to work or study*. We interpret the emphasized words as referring to legitimate visitors or tourists. In its Regulatory Impact Analysis Statement, the Department explains that the purpose of the provision is to facilitate access to education in Canada by all minor children by reducing administrative procedures.

The Committee recognizes that there could be a problem with the implementation of this section if some parents without immigration status in Canada fear being discovered when their children first enrol in school. To avoid children being kept from school for that reason, CIC should inform school authorities of the limited purpose of the provision in the Act, which is to provide education for *all* minor children with the exception of the children of legitimate tourists and visitors.

RECOMMENDATION 67

To avoid a chilling effect on children's access to education, the regulations should include provisions to clarify for school authorities the intent of the Act regarding the education of minor children.

RECOMMENDATION 68

Citizenship and Immigration Canada should develop clear procedures for school authorities to follow so that all minor children who are eligible may be enrolled in school. These should be communicated to school authorities.

C. THE ENTREPRENEUR AND INVESTOR PROGRAMS

For the most part, the entrepreneur and investor categories remain unchanged in the proposed regulations. However, a standard of what constitutes "business experience" would be established. An applicant must have either owned and managed a "qualifying business" within two of the last five years, or managed at least 50 employees in a business within two of the last five years. Clause 76 provides a technical definition of what would constitute a "qualifying business" based upon factors such as annual sales, net income, or net assets. As well, a net worth of $300,000 would now be required for entrepreneurs.

Witnesses appearing before the Committee suggested that the new standards for these programs are set too high and will result in desirable business class applicants choosing countries other than Canada. Currently, prospective entrepreneurs are required to show that they intend and have the ability to establish or purchase a business in Canada for which they will provide active management. Evidence of an ability to manage is required, but there are no hard and fast rules as to the size of the company the entrepreneur previously managed or the number of employees previously supervised. There is currently no net worth requirement for entrepreneurs. Investors, similarly, must currently demonstrate that they have business experience, but no minimum requirements exist in the regulations.

The Department's impact analysis indicates that the changes were made to ensure a consistent application of what has become an inherently subjective determination of experience. Reference is made to "excessive challenges" to selection decisions in the Federal Court and it is suggested that the proposed regulations will result in greater transparency. The Committee, however, believes that the new requirements could have a detrimental effect on the international competitiveness of the programs.

RECOMMENDATION 69

The entrepreneur and investor programs should remain unchanged and each application should be judged on its own merits without reference to a set standard.

D. THE SELF-EMPLOYED

The proposed regulations would slightly expand the self-employed category to include not only those who would contribute to Canada's cultural and artistic life, but also those who would make a significant contribution to athletics at the world-class level and those who would purchase and manage a farm in Canada. However, the Committee believes that this class is still too restrictive. Others who are capable of creating employment for themselves should be considered for inclusion.

RECOMMENDATION 70

The self-employed category should be broadened to include others who are capable of creating their own employment in Canada.

E. DETENTION OF CHILDREN

The detention of children is always of concern. Section 60 of the Act affirms as a principle that detention of a minor child should occur only as a last resort, and must take into account the best interests of the child. Clause 256 of the regulations specifically

addresses the special considerations that apply to the detention of children under 18 years of age. These considerations are: the availability of arrangements with local agencies; the anticipated length of detention; the possibility of continued control by smugglers; and the type of detention facility where they would be held.

The Committee heard the view that the regulations do not appear to incorporate the "last resort" principle. Witnesses suggested that the impression is given that if the detention facilities are adequate, minors can be detained. They were also opposed to detention on the ground of identity alone, and to the suggestion that if children were brought by smugglers, that is a good reason to detain them. It was proposed that "safe houses" should be used instead.

The Committee is concerned that the regulations unintentionally give the impression that detaining minors is justified provided any of the general factors listed for adults, and the special factors for children in clause 256, have been considered or are applicable. This is unfortunate, as it undermines the principle of last resort in the Act. We see no reason why the principle cannot be restated in clause 256 as a constant reminder to officers.

RECOMMENDATION 71

Clause 256 of the regulations relating specifically to the detention of minor children should restate the principle that a minor child shall be detained only as a last resort.

RECOMMENDATION 72

The regulations should be reviewed to ensure that they more accurately reflect that principle.

F. MINISTERIAL DEPORTATIONS

The *Citizenship Act* provides that a person may lose their citizenship if it was obtained by fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances. (The process by which the facts are determined occurs in Federal Court.) The *Immigration and Refugee Protection Act* provides that if loss of citizenship occurs for that reason, the person does not regain their status of permanent resident (section (46(2)). They therefore become foreign nationals.

The new Act provides that the regulations may specify the circumstances under which the Minister may make a deportation order for foreign nationals without referring the matter to the Immigration Division for an admissibility hearing (section 44(2)).

One of those circumstances, prescribed in proposed clause 234, is if the foreign national is inadmissible on the grounds of misrepresentation in connection with a refugee claim under section 40(1)(*c*) of the Act. That is the only ground of misrepresentation in the proposed regulations.

Section 40(1)(*d*) of the Act states that individuals are inadmissible for misrepresentation if they cease to be a citizen on the basis that their citizenship was obtained by fraud, false representation or knowingly concealing material circumstances. One of the Committee's witnesses proposed that that section should be added to clause 234 of the proposed regulations.

Adding a reference to section 40(1)(*d*) of the Act to clause 234 of the proposed regulations would mean that an inadmissibility report resulting from the loss of citizenship that had been fraudulently obtained, a purely factual matter, would not need to be referred to the Immigration Division for a hearing, and a deportation order could be issued immediately. This would save time, by eliminating an unnecessary step. The person concerned would still be able to make an application for leave to apply for judicial review of the order in Federal Court. The Committee agrees that this is a reasonable suggestion.

RECOMMENDATION 73

A reference to section 40(1)(*d*) of the Act should be added to clause 234 of the proposed regulations so that an inadmissibility report resulting from the loss of citizenship that had been fraudulently obtained would not need to be referred to the Immigration Division for a hearing, and a deportation order could be issued immediately.

G. DRAFTING OF THE REGULATIONS

The Committee is aware that these regulations were readied for publication on an urgent basis following the events of September 11, 2001 and, as a result, they are not as clearly written as we would have hoped. Many members of the Committee, as well as witnesses who appeared before us, indicated that the proposed regulations could be written in simpler language and would be more easily understood if formatted and referenced differently. In addition, several of our witnesses mentioned that the French and English do not always correspond, and that in some cases the French version could only be understood by referring to the English version.

RECOMMENDATION 74

Before the regulations come into force, they should be reviewed for clarity of language and for concordance between the English and French texts.

PART 9: TRANCHE 2 OF THE REGULATIONS

The second package of regulations for the new Act was prepublished in the *Canada Gazette* on March 9, 2002. It contains proposed regulations on seizure, transportation companies, loans, and fees, as well as transitional regulations relating to enforcement, the refugee and humanitarian resettlement program, refugee protection, court proceedings, dependents, family class, undertakings and fees. This Tranche provides for a 30-day consultation period, i.e. until April 8, 2002.

Since it was only made available after the Committee had completed almost all of its hearings, we have not been able to undertake any more than a brief review. One issue that did cause some concern was clause 273, which relates to the return of seized items to a lawful owner. It is difficult to tell from the regulations when an innocent third party whose car is used to violate the Act will have to pay $5,000 for the return of their vehicle. Department officials indicated that clause 273(1) regarding the return of a "thing" without charge will apply to vehicles and that this will be clarified in the manuals, but properly drafted regulations should be clear on their face.

RECOMMENDATION 75

The regulations should be amended to clearly indicate that a vehicle's lawful owner who did not participate in the fraudulent use of the vehicle, and who had no reasonable grounds to believe that it would be so used, will have their vehicle returned without any fee or payment.

The rules for providing notice to transportation companies who may have to pay repatriation costs or arrange for repatriation themselves are also set out in detail in Tranche 2. This had been a concern of one organization who also indicated that it would be eager to see how the regulations address the definition of "transportation companies," the definition of "security" to be provided, and the potential liability for the medical costs incurred by passengers. Whether transportation companies will have significant concerns about Tranche 2 is unknown. The transitional provisions relating to refugees may also evoke a reaction from some parties. The Committee regrets that it has not been able to hear from these groups regarding this set of regulations. Their input would be valuable to the Department and should be actively sought.

RECOMMENDATION 76

Further consultation should be undertaken by the Department with interested parties in respect of Tranche 2 of the regulations.

PART 10: IMPLEMENTATION DATE

The *Immigration and Refugee Protection Act* received Royal Assent on November 1, 2001. The government has announced, and confirmed on February 26, 2002, that it is planning to bring the Act and the regulations into force on June 28, 2002. Although some of the Committee's witnesses suggested that the implementation date be postponed in order to ensure a smoother launch, the Committee is confident that the necessary work is well underway in order to support implementation at the end of June.

If the new Act were minor legislation, with few immediate effects, then the Committee might feel differently. But the *Immigration and Refugee Protection Act* is the first complete overhaul of Canada's immigration laws since the mid-1970s. It will affect — and improve — virtually all aspects of our immigration and refugee program. Not the least of these are the national security and public safety provisions that, in the wake of September 11, assume even more significance.

These security measures include stronger powers of detention, broader grounds for denying people access to Canada for reasons related to organized crime, tightened rules regarding access to the refugee determination system and an increased ability to use sensitive information to bar or remove people from the country if they pose a threat. It is essential that these measures be in place as soon as is reasonably possible.

Families will benefit from the new law. The revised definition of "dependent child" will mean more children will be eligible to be sponsored. Common-law partners will be formally recognized for the first time. The excessive demand aspect of medical inadmissibility will cease to apply to spouses, common-law partners and dependent children.

Refugees seeking resettlement from abroad will also benefit. Selection criteria will be broadened and family members will be able to be reunited faster. Refugees and their dependents will also be exempted from the excessive demand aspect of medical inadmissibility.

Genuine refugees seeking protection from within Canada should find the process faster and fairer, and there will be new mechanisms to deal with those who may be using the system for other purposes.

For all of the above reasons the Committee supports the decision to implement the new Act and regulations on June 28, 2002.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

All skilled worker applications received before December 31, 2001 should be processed under the existing selection criteria until March 31, 2003.

RECOMMENDATION 2

Citizenship and Immigration Canada must make a corporate commitment to process its skilled worker inventory on a priority basis.

RECOMMENDATION 3

Staff at each post with a significant skilled worker inventory should reassess their general policies regarding personal interviews — when are they essential and when can they be waived.

RECOMMENDATION 4

Special teams ("SWAT" teams) should be used to clear backlogs at missions with large inventories to ensure that they are processed expeditiously and that applicants are not disadvantaged by their place of application.

RECOMMENDATION 5

In the interests of fairness and equity, the government should increase the resources dedicated to processing the applications of skilled workers in order to minimize the impact of the revised selection criteria on the skilled worker inventory.

RECOMMENDATION 6

The requirement that an applicant complete a specified total number of years of study when assessing educational credentials should be eliminated.

RECOMMENDATION 7

Fifteen points should be awarded for diplomas, trade certificates and apprenticeships that require one or two years of full-time studies, and

an additional five points should be awarded to applicants in this group who have a high school diploma.

RECOMMENDATION 8

An applicant with two or more undergraduate degrees should be awarded 25 points under the education criterion.

RECOMMENDATION 9

"Full-time" in relation to studies or training should be defined as at least 12 hours of instruction per week, and should include co-op programs.

RECOMMENDATION 10

Four levels of language ability should be included in the point grid: high proficiency, moderate proficiency, basic proficiency and no ability.

RECOMMENDATION 11

Twelve points should be awarded for moderate proficiency and four points should be awarded for basic proficiency in the applicant's first official language.

RECOMMENDATION 12

The points awarded for high proficiency in the applicant's second official language should be increased to eight, the points awarded for moderate proficiency should be increased to six and four points should be awarded for a basic proficiency in the second official language. The maximum total points available for language skills should remain at 20 with additional points being available under the adaptability criterion when an applicant has a high proficiency in both official languages.

RECOMMENDATION 13

Ten points should be awarded for applicants between 21 and 50 years of age, with a decrease of 2 points for each year younger or older.

RECOMMENDATION 14

Adaptability points should not be awarded for an informal job offer in Canada.

RECOMMENDATION 15

The maximum points available for adaptability should be increased from 10 to 15.

RECOMMENDATION 16

Five points should be awarded under adaptability for those who do not have arranged employment in Canada but who would otherwise meet the requirements of special sectoral agreements, such as the pilot project for software professionals.

RECOMMENDATION 17

Seven points should be awarded under adaptability for those who can satisfy an immigration officer that they intend to settle in a region of low immigration. This should be monitored for effectiveness on an ongoing basis.

RECOMMENDATION 18

Five points should be awarded under adaptability for those who have the support of a local community organization and can provide a settlement plan.

RECOMMENDATION 19

Five points should be awarded under adaptability for those who have previously visited Canada, provided they have not received points for previous study or work in Canada.

RECOMMENDATION 20

Four points should be awarded under adaptability for those who demonstrate a high proficiency in their second official language.

RECOMMENDATION 21

Following the adjustment of the selection system criteria as the Committee has recommended, the pass mark should be set at 70 points.

RECOMMENDATION 22

After two years, the Department should analyze the impact of the changes to the grid and the pass mark and report its findings to Parliament.

RECOMMENDATION 23

Clause 64(1)(*b*) should be amended to provide that the minimum settlement funds required for skilled worker applicants and their family members should be sufficient to support them for a period of six months after they enter Canada, not one year, using the LICO figures.

RECOMMENDATION 24

Clause 65 regarding the continuing applicability of the selection criteria should be redrafted to state that the selection system and pass mark in effect at the time of an application must be used at all processing points, and to clarify which of the criteria must continue to be met at the time the visa is issued.

RECOMMENDATION 25

All applications for permanent residence in Canada should clearly indicate that to work in one's profession or trade, accreditation or certification from a licensing body may be required and that applicants should contact the appropriate agencies to determine their likelihood of obtaining such accreditation or certification.

RECOMMENDATION 26

The federal government should provide assistance to the regulatory bodies that govern admission to skilled trades and professions in Canada to determine foreign equivalencies and to facilitate the entry of skilled worker immigrants into the labour market.

RECOMMENDATION 27

The recognition of foreign credentials should be given priority when the federal and provincial governments meet to discuss immigration issues. Partnerships between the federal and provincial governments and licensing bodies should be pursued.

RECOMMENDATION 28

Undertakings for dependent children should last until the child is 19 years of age. For dependent children who are 19 and over at the time of their arrival in Canada, the undertaking should last for three years.

RECOMMENDATION 29

Sponsorship of a member of the family class by a sponsor on social assistance should be permitted where there is cogent and tangible evidence that the arrival of the family member is highly likely to enable the household to be self-supporting.

RECOMMENDATION 30

Receipt of social assistance should not bar single parents from sponsoring dependent children.

RECOMMENDATION 31

The minimum income required to sponsor members of the family class other than spouses, common-law partners and dependent children should remain at the low income cut-off figure relevant to where the sponsor lives.

RECOMMENDATION 32

Fiancé(e)s and intended common-law partners should be members of the family class.

RECOMMENDATION 33

The allowable reasons for excusing common-law partners from cohabiting should be expanded beyond "persecution" and "penal control." Proof of discrimination should be sufficient.

RECOMMENDATION 34

Officers assessing applications from common-law partners should take a flexible approach when assessing the length of time the individuals have cohabited. Cohabitation should be only one factor in determining the genuineness of a common-law relationship and the definition of "common-law partner" in clause 1 should be changed accordingly.

RECOMMENDATION 35

The definition of "common-law partner" in clause 1 should state that a partnership may be of the opposite sex or of the same sex.

RECOMMENDATION 36

Canadian citizens and permanent residents abroad should be permitted to sponsor relatives if they intend to return to Canada to reside.

RECOMMENDATION 37

The term "issue" instead of "biological child" should be used in the definition of "dependent child" in clause 1 of the regulations.

RECOMMENDATION 38

The current practice of allowing de facto family members to be landed with the rest of the family on humanitarian and compassionate grounds should continue.

RECOMMENDATION 39

Consideration should be given to extending concurrent processing of the family of a refugee selected abroad to those members of the family class in a dependent relationship with the refugee.

RECOMMENDATION 40

The Family Business Job Offer Program should be continued and should be included in the regulations.

RECOMMENDATION 41

Those granted refugee or protected person status by the IRB should be granted permanent resident status within 60 days of the receipt of their application for permanent residence, with the IRB's determination of identity considered valid for this purpose.

RECOMMENDATION 42

The Undocumented Protected Persons in Canada Class should be eliminated.

RECOMMENDATION 43

The requirement of clause 136(1)(g) that a refugee overseas demonstrate an ability to become "economically established" should be changed to an ability to become "established."

RECOMMENDATION 44

Clause 136(1)(g) should be clarified to indicate that the factors indicating potential for establishment should be examined collectively so that a weakness in one area would not bar admission.

RECOMMENDATION 45

The Department should develop additional requirements regarding the contents of memoranda of understanding with referral agencies that will ensure procedural fairness in the referral process.

RECOMMENDATION 46

The definition of "durable solution" should be clarified and should not include involuntary resettlement in the country of nationality or habitual residence.

RECOMMENDATION 47

The filing deadline for Pre-Removal Risk Assessment submissions should be 30 days.

RECOMMENDATION 48

The regulations should provide that an oral Pre-Removal Risk Assessment hearing is required when an applicant is ineligible to have a protection claim heard by the Immigration and Refugee Board because a previous claim was withdrawn or abandoned.

RECOMMENDATION 49

The regulations should set out additional rules by which the Pre-Removal Risk Assessment may ensure protection against *refoulement*.

RECOMMENDATION 50

The definition of "excessive demand" should refer to age- and sex-related average Canadian per capita public health or social service costs.

RECOMMENDATION 51

The time period for the calculation of excessive demand on health or social services should not exceed five years.

RECOMMENDATION 52

Clause 29 should be redrafted to clarify that when an officer is assessing whether an applicant's health condition is likely to be a danger to public health the *degree* of communicability of any disease the applicant has should be taken into account.

RECOMMENDATION 53

The considerations set out in the *Ribic* case should be included in the regulations as the criteria to be used when determining whether a permanent resident sentenced to more than two years should be referred to an admissibility hearing.

RECOMMENDATION 54

Applicants should be permitted to apply for a visa at any Canadian immigration mission abroad.

RECOMMENDATION 55

Foreign nationals who are legally in Canada should be permitted to apply to a CIC office within Canada for a study permit.

RECOMMENDATION 56

People in Canada on a work permit should be permitted to apply for permanent residence at a CIC office within Canada.

RECOMMENDATION 57

As recommended in our December 2001 report on border security, there should be relaxed landing requirements for applications made on humanitarian and compassionate grounds for people illegally in Canada who can demonstrate that they pose no risk to the country and

are self-sufficient. CIC should create a proposal for implementing this recommendation for review by the Committee.

RECOMMENDATION 58

The regulations should permit applications to restore status to be made within 90 days of the expiration of the individual's status.

RECOMMENDATION 59

The regulations should provide that permanent residents comply with the residency obligation of section 28 of the Act if they are outside of Canada for the purpose of studies at a post-secondary institution, to care for a close relative who is sick, or if they are prevented from returning to Canada due to circumstances beyond their control, such as armed conflict or forced military conscription.

RECOMMENDATION 60

The information required to apply for a permanent resident card should be targeted only to issues of identity and residency.

RECOMMENDATION 61

To enhance the security of the new permanent resident card, the government should introduce a biometric identifier once it is satisfied that the appropriate safeguards are in place.

RECOMMENDATION 62

Citizenship and Immigration Canada should treat the licensing of immigration consultants as a matter of priority. To that end, it should proceed with the groups representing consultants on the development and implementation of the College of Immigration Practitioners and implement this Committee's 1995 Report.

RECOMMENDATION 63

Immigration and Refugee Board rules should provide as much latitude as possible for intervenors before the Refugee Appeal Division so that their expertise can be fully utilized.

RECOMMENDATION 64

The Immigration and Refugee Board should consider whether it would be appropriate for the rules to provide for intervenor participation before all divisions of the Board.

RECOMMENDATION 65

Clauses 108, 110 and 112 dealing with humanitarian and compassionate considerations should be redrafted to clarify their intent.

RECOMMENDATION 66

A non-exhaustive list of important factors that could be relevant to a humanitarian and compassionate decision should be included in the regulations.

RECOMMENDATION 67

To avoid a chilling effect on children's access to education, the regulations should include provisions to clarify for school authorities the intent of the Act regarding the education of minor children.

RECOMMENDATION 68

Citizenship and Immigration Canada should develop clear procedures for school authorities to follow so that all minor children who are eligible may be enrolled in school. These should be communicated to school authorities.

RECOMMENDATION 69

The entrepreneur and investor programs should remain unchanged and each application should be judged on its own merits without reference to a set standard.

RECOMMENDATION 70

The self-employed category should be broadened to include others who are capable of creating their own employment in Canada.

RECOMMENDATION 71

Clause 256 of the regulations relating specifically to the detention of minor children should restate the principle that a minor child shall be detained only as a last resort.

RECOMMENDATION 72

The regulations should be reviewed to ensure that they more accurately reflect that principle.

RECOMMENDATION 73

A reference to section 40(1)(*d*) of the Act should be added to clause 234 of the proposed regulations so that an inadmissibility report resulting from the loss of citizenship that had been fraudulently obtained would not need to be referred to the Immigration Division for a hearing, and a deportation order could be issued immediately.

RECOMMENDATION 74

Before the regulations come into force, they should be reviewed for clarity of language and for concordance between the English and French texts.

RECOMMENDATION 75

The regulations should be amended to clearly indicate that a vehicle's lawful owner who did not participate in the fraudulent use of the vehicle, and who had no reasonable grounds to believe that it would be so used, will have their vehicle returned without any fee or payment.

RECOMMENDATION 76

Further consultation should be undertaken by the Department with interested parties in respect of Tranche 2 of the regulations.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Citizenship and Immigration	29/01/2002	41
Hon. Denis Coderre, Minister		
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development		
Mark Davidson, Director, Economic Policy and Programs, Selection		
Nicole Girard, Acting Director, Legislative Review		
Daniel Therrien, Director General, Refugees		
Immigration and Refugee Board	29/01/2002	42
Manon Brassard, Director General		
Krista Daley, Senior General Counsel		
Peter Showler, Chairperson		
"Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration"	31/01/2002	43
Patrice Brunet, Lawyer		
David Chalk, Lawyer		
"Barreau du Québec"		
Julie Delaney, Lawyer		
Noël St-Pierre, Lawyer		
B'nai Brith Canada		
David Matas, Lead Counsel		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Bar Association	31/01/2002	43
Gordon Maynard, Treasurer		
Benjamin Trister, Chair		
Canadian Council for Refugees		
Janet Dench, Executive Director		
Kemi Jacobs, President		
Maytree Foundation		
Elizabeth McIsaac, Manager		
Ratna Omidvar, Executive Director		
Association of Immigration Counsels of Canada	04/02/2002	44
Joseph Kenney, First National Vice-President		
John Ryan, National President		
Canada Employment and Immigration Union		
Janina Lebon, National Vice-President		
Cres Pascucci, National President		
Coalition for a Just Immigration & Refugee Policy		
Avvy Go, Clinic Director		
National Action Committee on the Status of Women		
Sungee John, Chair of the Immigration Committee and Acting Treasurer		
National Association of Women and the Law		
Andrée Côté, Director		
Chantale Tie, Lawyer		

Associations and Individuals	Date	Meeting
United Nations High Commissioner for Refugees	04/02/2002	44
Judith Kumin, Representative in Canada		
Kim Mancini, Regional Legal Officer		
Association of Universities and Colleges of Canada	05/02/2002	45
Karen McBride, Vice-President, International Affairs		
Canadian HIV-AIDS Legal Network		
Alana Klein, Research Associate		
Canadians for Fair and Just Immigration Policy		
Robin Seligman		
EGALE (Equality for Gays and Lesbians Everywhere)		
Michael Battista, Lawyer		
John Fisher, Executive Director		
LEGIT Vancouver		
Deb LeRose, Member		
Chris Morrissey, Co-founder		
Organization of Professional Immigration Consultants Inc.		
Warren Lloyd, Vice-President		
Jill Sparling, President		
"Table de concertation de Montréal au service des réfugiés"		
Rivka Augenfeld, President		
Richard Goldman, Member of the Executive		

Associations and Individuals	Date	Meeting
West Coast Domestic Workers' Association	05/02/2002	45
Tami Friesen, Lawyer		
As Individual		
Mendel Green		
Canadian Immigration Policy Council	07/02/2002	46
Howard Greenberg, Founding Member		
Coalition of Regulatory Agencies		
Marie Lemay, Chief Executive Officer		
Susan Glover Takahashi, Executive Director		
L. Cormode & Associates Research Services		
Liisa Cormode, President		
African Canadian Legal Clinic	19/02/2002	47
Erica Lawson, Policy and Research Analyst		
Canadian Home Builders' Association		
John Kenward, Chief Operating Officer		
Mary Lawson, Secretary		
Getting Landed Project		
Harry Kits, Executive Director		
Inter Clinic Immigration Working Group		
Michael Bossin, Barrister and Solicitor		
Caroline Lindberg, Lawyer		
National Indo-Canadian Council		
David Davis, Lawyer		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Parkdale Community Legal Services Inc.	19/02/2002	47
Geraldine Sadoway, Staff Lawyer		
Canadian Chamber of Commerce (The)	21/02/2002	48
Nancy Hughes Anthony, President and Chief Executive Officer		
Benjamin Trister, Chair		
Canadian Manufacturers and Exporters		
Margot Booth, Director		
Mark Boudreau, Senior Director, Policy and Research		
International Association of Immigration Practitioners		
Ramesh Dheer, National President		
As Individuals		
Hon. Anne C. Cools, Senator		
Roger Gallaway, M.P., Sarnia—Lambton		
Chinese Canadian National Council	26/02/2002	49
Jonas Ma, President		
Rupert Yeung, Member		
Jewish Federation of Winnipeg		
Faye Rosenberg-Cohen, Planning Director		
Leslie Wilder, Vice-President		
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada		
Anu Bose, Executive Director		
Karine Pelletier, Member		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Shipping Federation of Canada (The)	26/02/2002	49
Anne Legars, Director		
Ukrainian Canadian Congress		
Eugene Czolij, President		
Eugen Duvalko, Executive Director		
Canadian Labour Congress	28/02/2002	50
David Onyalo, National Director		
Hassan Yussuff, Executive Vice-President		
Coalition of Concerned Congregations on the Law Relating to War Crimes and Crimes Against Humanity Including those of the Holocaust		
Kenneth Narvey, Legal Researcher and Chief Operating Officer		
Office of the Commissioner of Official Languages		
Dyane Adam, Commissioner		
Gérard Finn, Director General, Policy and Communications		
Jack Jedwab, Executive Director of the Canadian Studies Association		
Department of Citizenship and Immigration	12/03/2002	52
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister, Policy and Program Development		
David Dunbar, Senior Counsel, Legal Services		
Nicole Girard, Acting Director, Legislative Review		
Daniel Therrien, Director General, Refugees		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Citizenship and Immigration	12/03/2002	53
Frank Andrews, Deputy Director, Economic Policy and Programs		
Dick Graham, Director, Legislative Review, Enforcement		
Brian Gushulak, Director General, Medical Services Branch		
Paul Sandhar-Cruz, Deputy Director, Social Policy and Programs		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

African Canadian Legal Clinic

Association of Immigration Counsels of Canada

Association of Universities and Colleges of Canada

"Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration"

"Barreau du Québec"

B'nai Brith Canada

Canada Employment and Immigration Union

Canadian Association for Community Living

Canadian Association of Management Consultants

Canadian Bar Association

Canadian Chamber of Commerce (The)

Canadian Council for Refugees

Canadian HIV-AIDS Legal Network

Canadian Home Builders' Association

Canadian Immigration Policy Council

Canadian Manufacturers and Exporters

Canadians for Fair and Just Immigration Policy

Chinese Canadian National Council

Chinese Professionals Association of Canada

City of Toronto Working Group on Immigration and Refugee Issues

Coalition for a Just Immigration & Refugee Policy

Coalition of Concerned Congregations on the Law relating to War Crimes and Crimes against Humanity including those of the Holocaust

Coalition of Regulatory Agencies

College of Immigration Practitioners of Canada

EGALE (Equality for Gays and Lesbians Everywhere)

Getting Landed Project

Greater Toronto Home Builders' Association

Mendel Green

Inter Clinic Immigration Working Group
International Association of Immigration Practitioners
Matthew Jeffery
Jewish Federation of Winnipeg
Korean Society of B.C. for Fraternity and Culture
L. Cormode & Associates Research Services
Law Union of Ontario
George Lee
LEGIT Vancouver
Maytree Foundation
National Action Committee on the Status of Women
National Association of Women and the Law
National Congress of Chinese Canadians (Ontario Chapter)
National Indo-Canadian Council
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada
Office of the Commissioner of Official Languages
Organization of Professional Immigration Consultants Inc.
Ottawa-Carleton Council on Aids
Parkdale Community Legal Services Inc.
Philippine Women Centre
Shipping Federation of Canada (The)
Ukrainian Canadian Congress
United Nations High Commissioner for Refugees
West Coast Domestic Workers' Association
West Coast L.E.A.F. Association

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the Government to table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (*Issues Nos 41 to 59 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Joe Fontana, M.P.
Chairman

OFFICIAL OPPOSITION COMMENTARY

The Canadian Alliance members positively engaged the process of regulatory review with the government members. We support the new enhanced involvement of a Standing Committee to review regulations. We support the report as far as it goes to clarify the operations of the pending Bill C-11. We recognize that internal problems with the department will continue despite some improvement to the overall system.

We reflect on behalf of Canadians, that even with the proclamation of Bill C-11, and the implementation of the attached regulations, Canada will have an overly complex and expensive system. The fundamentals are not hard to understand, wherein Canada needs clear procedures to receive appropriate immigrant applications, while ensuring public safety. Moreover the worldwide fact that millions of people are on the move, and the failure of Canada to effectively respond to the abuse of the 'refugee class,' remains problematic.

Beyond mere criticism, the Canadian Alliance has a positive vision. Canada is a nation of immigrants, and has always been enriched by new arrivals to our shores. A Canadian Alliance government will facilitate the current levels of immigration, and make improvements to the security, fairness, and integrity of the system. The system must meet the high expectations of average Canadians and enhance the welfare of new arrivals. We will ensure Canadian sovereignty on the borders.

We appreciate that Canada is a society built by successive waves of immigration from all sectors of the globe. We will create a positive immigration policy that is merit based. Administration will primarily take into account Canada's economic needs. We will introduce greater security and reliability into the system, including enforcement of sponsorship obligations. We will work more co-operatively with the Provinces on national-policy and settlement costs. We affirm the independence of 'immigration administration' from federal 'multiculturalism'.

Non-citizens of Canada who are convicted of an indictable crime, or who are known to engage in serious criminal activity, will be deported. By more careful screening for the criminal element, we will protect the integrity and security of immigrants and enhance community crime prevention. Canada should no longer be called a safe-haven for "international operatives".

We affirm Canada's international humanitarian obligation to receive its share of genuine refugees. Refugee status will be determined expeditiously under the rule of law and beyond political interference. To ensure fairness, we will quickly deport failed refugee claimants and illegal entrants, and will prosecute those who organize and profit from abuse of the system. We will re-allocate resources to reduce the thousands within Canada who are without legal status or who are on the deportation list.

We will review the extra "Ministerial Permit" category, by seeking to provide transparency and public accountability within the context of the Privacy Act.

Concerning the regulations, to operationalize Bill C-11, it must be emphasised Canada is in a 'process' rather than in 'finality.' It is predicted that the new legislation and regulations will have to be amended within a short time once the realities of application are revealed.

During the Standing Committee work of hearing testimony and recommending changes, the Canadian Alliance members sought incremental improvements whenever the government members were amenable. However, it remains that the system as a whole will continue to be an administrative quagmire and consume an unreasonable amount of money.

The long-term problem with the system is an ideological and philosophical one. There needs tc be more political courage to act, striving for higher standards of public safety within a context of administrative simplicity and cost effectiveness.

SUPPLEMENTARY OPINION OF THE BLOC QUÉBÉCOIS

As suggested by the Bloc, clause 5(2) of An Act Respecting Immigration to Canada and the Granting of Refugee Protection to Persons who are Displaced, Persecuted, or in Danger (C-11), which stipulated that the regulations, published on December 10, 2001, be referred to committee, demonstrated the sagacity of the law maker. If it were not for this clause, the entry into force of the regulations would have proven the fears of many interveners who, in their commentary on bill C-11, indicated that this legislation would markedly tighten access to Canada for immigrants and refugees.

The Bloc Québécois would like to emphasize the degree to which the testimony of committee witnesses during the last few weeks has been invaluable to the Members of the Committee. It permitted us to determine whether or not the regulations respect the spirit and the objectives of the bill and will be applied with equality, openness, and compassion.

Although the Bloc predominantly supports the recommendations of the report, it seems useful to emphasize a number of additions that we had hoped for.

1. Retroactivity

This reality touches two groups of applicants: those whose date of application was before December 10, 2001, and those whose date of application falls between this date and that of the entry into force of the new regulations. Even if the parameters given by the Committee for the new selection grid are, in our opinion, fairer, we believe that the new grid should only be used for the second group of applicants, and then after March 31, 2003. After this date, the applicants that do not obtain a passing score with the new grid should be evaluated using the old grid. This would guarantee equality for each applicant and would also serve to validate the new grid.

2. Selection grid

Even if Québec is responsible for the selection of its own immigrants, and therefore, not affected by this new selection grid, we have serious reservations about the 15 points awarded for arranged employment approved by HRDC, since only 2% of applicants are able to obtain one. The score should thus be reduced to 10 points and these points would ideally be included in the adaptability section. Concerning the points linked to an applicant's partner's education, does this not constitute discrimination based on the applicant's civil status?

3. Permanent resident card

The introduction of biometric identification is not one to be taken lightly given its impact, notably, on the privacy rights of the individual. This is a question that needs to be examined with all the seriousness that public debates demand, as it is one where the interests of efficiency brutally confront ethical considerations. A decision on this issue should not discriminate against permanent residents.

4. Detention of minors

We reiterate the position taken in the committee report regarding the detention of minors, keeping in mind that the fact that detention is not a form of protection. A decision to detain should not be taken without a professional evaluation by competent practitioner of child or teenage psychology.

5. Domestic Workers

The report does not mention the domestic workers program. The Bloc Québécois shares the opinion of our witnesses: permanent resident status should be awarded *de facto* to the participants of this program and the requirement to live in the same residence as the employer should be removed. Further, the establishment of an employer-employee contract is insufficient to guarantee working conditions and to ensure that these workers, most of whom are women, see their fundamental rights respected.

In conclusion, permit me to pause at the title of the report: *Building a Nation/Bâtir un pays*. For the Bloc Québécois, immigration plays an important role in the building of our societies. Québec, like Canada, needs these new citizens and our capacity to welcome them is essential to their integration into one or the other of these societies. Further, the Bloc Québécois hopes that the final version of the regulations will be submitted to the Committee before their publication. Finally, how can we not mention the extremely professional and tireless work of our research team, translators, and support personnel. Their competence maintained the focus of the task at hand, and they certainly contributed to the convivial climate that prevailed around the table over the course of the last few weeks. A huge thank-you to all.

Madeleine Dalphond-Guiral
Member of Parliament for Laval-Centre
Citizenship and Immigration critic for the Bloc Québécois

March 20, 2002

NEW DEMOCRATIC PARTY REPORT

JUDY WASYLYCIA-LEIS, MP

The Citizenship and Immigration Committee has made considerable progress toward re-shaping the poor set of proposals we received into a much-improved set of regulations for the government to consider. In so doing, the Committee was assisted greatly by the many witnesses who appeared before it and the many others who contacted us to express their serious concerns about the original regulatory proposals. This public outcry has been instrumental in improving the regulations. Despite a number of significant changes, however, there remain outstanding issues that demand further comment.

Common threads running through witness testimony told us the package was inadequate to meet the goal of opening Canada's doors wider, left many issues unresolved, and appeared not to have anticipated many of its indirect consequences. The compressed deadline of June 28th was repeatedly cited as a contributing factor. The overriding impression was one of disappointment, of an opportunity lost.

Recently released census data shows Canada's growth rate at a meager four per cent. Economists predict this could lead to labour shortages within five years if left unchecked. Our future economic well-being has never more clearly depended on a successful immigration strategy. Yet we have not attained even the limited target of one per cent immigration growth per year pledged by this government. The new Act and its regulations offer no vision of where a population-based immigration policy would take us, let alone a focused strategy on how to get there.

There is no evidence that the proposed point system with its increased emphasis on higher education, language proficiency and degree of experience — even as modified by the Committee — will, in fact, open the door wider. What is clear is that many who have skills to contribute may be denied. Women, who are less likely to have formally recognized skills and education, will be particularly disadvantaged.

Ironically, some of Canada's most successful immigration efforts, like Manitoba's Provincial Nominee Program, place more emphasis on skills and adaptability. These programs are meant to complement, not replace the federal Act — a role they are playing increasingly as they proliferate across the country.

A recent study by the Canadian Council for Social Development paints a disturbing picture in which highly qualified immigrants are experiencing high rates of unemployment and underemployment — especially if they are among racialized minorities. New Democrats called for a gender and anti-racist analysis, when the Act was being debated. We renew our call for these measures to ensure that, at the very least, the Act and regulations do not contribute to discriminatory outcomes.

The CCSD and other studies show that foreign qualifications and work experience are undervalued, leading to severe problems in resettlement — a critical aspect to the success of any immigration program and one that this federal government has virtually ignored. Immigrants and immigration patterns are changing worldwide and our success in attracting future immigrants will depend in large part on our reputation. The government, by not ensuring recognition of credentials and not investing pro-actively in resettlement, is coasting on past glories that will quickly dissipate in the face of immigrants' direct experience of unemployment and discrimination. Bad news travels fast, and in this case places Canada's future economic prosperity at risk. We must also be wary of overemphasizing narrow economic considerations at the expense of the balance with family class immigration — a proven bulwark of our immigration program. Strong family ties still have an important role to play in future immigration.

In addition to measures to improve credential recognition, several other issues of fairness and equity remain outstanding. For example, New Democrats have called for changes to the Live-in Caregiver Program that have not been addressed in the regulations. Domestic caregivers' skills need to be recognized and those entering Canada under the Caregiver Program should be given permanent resident status. The program should eventually be phased out, but, in the interim, participants should enjoy basic employee rights. Singling out permanent residents for privacy intrusions not applicable to other Canadians is another concern. The need for biometric information on "Maple Leaf Cards", for example, has not been adequately demonstrated and this intrusive initiative should be dropped. If, in future, the Minister identifies a need for such information, it should be brought before Parliament and vetted by the Privacy Commissioner.

The proposal to apply the regulations retroactively was met, quite rightly, by a wave of public outrage: the problem of inadequate resourcing and backlogs was not to be solved by unfairly changing the rules mid-stream. Although the Committee has made an effort to tinker with the dates, the unprincipled application of retroactivity still remains. The issue has damaged our reputation and reinforced the impression that Canada is ill-prepared to cope with immigration on the scale it needs. Not a beckoning image.

The failure of the Act to set a clear, welcoming tone is compounded by the government's reluctance to take on a refugee commitment more appropriate to our capacity. We are far from a world leader in accepting refugees and can certainly do more to relieve the intolerable situation facing those forced to flee oppression. Yet, the regulations continue to throw up barriers like "establishment" criteria that are immigration-based and should have no place in refugee selection.

With the demographic changes in Canada over the last quarter century, we have truly begun to create a place that the entire world can call home. Constructing a new Act and regulations gave us a chance to reflect that new reality and our increasing dependence on immigrants in a bold new vision for future immigration. Instead, these

regulations reinforce an Act that speaks more to "tightening up" than to "opening up". Predominance is given to restrictions, keeping people out and discouraging all but the most committed. Many who could adapt and contribute are being excluded. More work needs to be done.

PC-DR COALITION DISSENTING REPORT

INKY MARK, PC-DR COALIATION
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CRITIC

The PC-DR Coalition agrees in principle with many of the recommendations found in this report. The main disagreement is on the issue of retroactivity, which is supported by both the Liberal and Canadian Alliance Parties. The Standing Committee heard the same concerns expressed at the new regulation hearings as was heard during the C-11 public hearings. The new Bill certainly did not reflect the public sentiment. Much work has gone into drafting this report on the new regulations. The question is, will the government implement these recommendation or will this report become a dust collector like many of the former reports, such as "*Securing our Borders*", of the Standing Committee on Citizenship and Immigration?

Bill C-11, which was to have been the Liberal government's magic bullet for all the immigration ills of this country is proving to be a dud. Famous quotes such as "keep the front door open while closing the back door" were said obviously without much forethought, for if the government took a reality check, they would find that not only is the front door unscreened, but the back door is off it's hinges. Does the government need to be reminded of both internal and external thefts of visa and IMM 1000 documents along with Ministerial permits? One would think that after September 11, 2001, people from countries like Saudi Arabia would be required to have a visitor visa to enter Canada, even on a temporary basis. The number of new regulations makes C-11, which was supposed to have been framework legislation, look very insignificant. It almost appears that the department has hijacked the Bill in its entirety. This is one weakness of framework legislation. Many of these new regulations should have been written into Bill C-11.

There is a huge disconnect between what Liberals say and what they do. They want to be known as the Party which support immigrants. We know that they want immigrant votes. The new regulations do not reflect the intent of the C-11 legislation. The problem is that Liberals lump everything together. They do not seem able to separate legitimate immigration issues from security issues. The Auditor General has been echoing these concerns over the last decade and they a re still un-addressed by this government. There are real people out there who have been waiting for up to four years to legally enter this country. The reality is that the department drafts regulations to suit it's own administrative purposes. Let us not forget that the role of the politician, unlike the bureaucrat, should be looking at these regulations from a human perspective.

Here are some of the commentary regarding these new regulations to Bill C-11: *these regulations are volume control by the department; these regulations are a method for getting rid of the backlog which is an estimated 225,000; these regulations do not reflect Canadian values; these regulations hijack Parliament as many of these regulations should be in legislation; these regulations are the first steps toward a quota*

system; C-11 and the regulations demonstrate a system that is fundamentally flawed; the current new regulations illustrate conclusively why Parliament needs to re-examine the merits of the framework legislation of Bill C-11.

There were many concerns expressed by the public during the hearings on the new regulations. The principle concerns were on the issues of retroactivity and the new Skilled Workers' Grid. Space is limited so I can only deal with retroactivity. On behalf of the PC-DR Coalition, I will say again, we are against the principle of retroactivity. The Liberals and the Canadian Alliance support retroactivity. They support an end date. We do not support an end date. We believe that all applicants who have applied before the implementation date of both the Act and the regulations should be processed under the old system. We do not believe the rules should be changed in midstream. This is plain unjust and unfair. This is not the Canadian way. Retroactivity is repugnant and unprecedented in legislation.

To illustrate how important this issue of retroactivity is, I will list the comments expressed before the Standing Committee:

Maytree Foundation — Interim measures to ensure fair process and service to applicants should be implemented and applicants whose applications are rejected because of changes in the regulations receive refunds; **Canadians for Fair and Just Immigration Policy** — Retroactivity should not be applied under any circumstances. Even a refund of the fees is totally unacceptable; **Customs & Immigration Union** — Running parallel systems (old and new) can be done with this kind of volume — "no problem at all"; **AQAADI, UCC and NOIVMWC** — Applications should be assessed using the criteria in place at the time the application was submitted. Failure to respect the "lock-in" date is a betrayal of legitimate expectations; **CBA** — Retroactivity will harm Canada's reputation in the eyes of potential immigrants. The traditional practice of locking in eligibility criteria at the time of application should continue; **Association of Immigration Counsel of Canada** — Retroactivity will seriously undermine Canada's reputation. It is an ill-conceived policy that is unfair, unjust and discriminatory; **Mendel Green** — Serious court challenges will result from retroactivity. Take care of the backlog with additional resources; **Canadian Immigration Policy Council** — We cannot accept the retroactive failure of applicants simply because there are too many in the queue; **Canadian Manufacturers & Exporters** — If we are to be able to compete for skilled workers, Canada cannot create a system that has no foundation on predictability. This will affect temporary workers as well. Why would an individual recruited to Canada on a temporary work permit uproot his/her family if the rules of the system can be changed at any time?

Canada is a land of immigrants. Canada was built by immigrants. Canada will continue to be built by immigration. Our economic future depends on sound immigration policy. Yes, we do need to address security concerns of the post-September 11 era. The world is watching how Canada deals with immigration. The irony of Both Bill C-11 and the new regulations is that they are anti-immigration vehicles. They penalize the legitimate

applicant while letting asylum seekers and undesirables who step on our soil in through the back door. If we are to be a pro-immigration country, we need to match our legislation and regulations with out intent and our vision.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, March 20, 2002
*(*Meeting No. 59*)*

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met *in camera* at 3:38 p.m. this day, in Room 701, La Promenade Building, the Chair, Joe Fontana, presiding.

Members of the Committee present: Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Paul Forseth, Steve Mahoney, Anita Neville, Jerry Pickard, Judy Wasylycia-Leis.

In attendance: From the Library of Parliament: Benjamin Dolin; Margaret Young, Researchers.

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2) — The Committee resumed consideration of a draft Report on Regulations/Immigration and Refugee Protection Act.

The Committee considered its draft report to the House.

On motion of Steve Mahoney, — It was agreed — That the draft Report, as amended, be adopted as the Committee's Third Report to the House and that the Chairman be instructed to present it to the House.

On motion of Steve Mahoney, — It was agreed — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

On motion of Steve Mahoney, — It was agreed — That, pursuant to Standing Order 108(1)(a), the Committee authorizes the printing of the supplementary opinions as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair; that the supplementary opinions be limited to no more than 2 pages; and that the supplementary opinions be delivered to the Clerk of the Committee no later than 5:30 p.m. on Wednesday, March 20.

At 4:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jacques Lahaie
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

BÂTIR UN PAYS

Le Règlement découlant de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

Joe Fontana, député
Président

Mars 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

BÂTIR UN PAYS

Le Règlement découlant de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*

Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

Joe Fontana, député
Président

Mars 2002

COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

PRÉSIDENT

Joe Fontana, député	(*London-Centre-Nord, ON*)

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Forseth, député	(*New Westminster—Coquitlam—Burnaby, CB*)
Steve Mahoney, député	(*Mississauga-Ouest, ON*)

MEMBRES

Mark Assad, député	(*Gatineau, QC*)
Yvon Charbonneau, député	(*Anjou—Rivière-des-Prairies, QC*)
Madeleine Dalphond-Guiral, députée	(*Laval-Centre, QC*)
John Godfrey, député	(*Don Valley-Ouest, ON*)
Art Hanger, député	(*Calgary-Nord-Est, AB*)
Inky Mark, député	(*Dauphin—Swan River, MB*)
Anita Neville, députée	(*Winnipeg-Centre-Sud, MB*)
Jerry Pickard, député	(*Chatham—Kent Essex, ON*)
David Price, député	(*Compton—Stanstead, QC*)
Stéphan Tremblay, député	(*Lac-Saint-Jean—Saguenay, QC*)
Tony Valeri, député	(*Stoney Creek, ON*)
Judy Wasylycia-Leis, députée	(*Winnipeg-Centre-Nord, MB*)
Lynne Yelich, députée	(*Blackstrap, SK*)

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Lahaie

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ben Dolin, attaché de recherche
Margaret Young, attachée de recherche

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude sur les règlements projetés en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiées* sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont partagé avec eux leurs expériences et leurs connaissances à ce sujet, ainsi que les organismes qui on fait parvenir ou présenté des mémoires.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans la précieuse collaboration des attachés de recherche de la Direction de la recherche parlementaire, Benjamin Dolin et Margaret Young. Le Comité désire également exprimer sa gratitude au greffier, Jacques Lahaie, et à Lucie Poulin pour le travail administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, celui du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ainsi que les employés de soutien de la Chambre des Communes qui ont fourni le soutien administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude sur les règlements projetés en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et présente ses conclusions et recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PARTIE I: LE NOUVEAU SYSTÈME DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS 3

A. RÉTROACTIVITÉ 6

B. LE SYSTÈME DE POINTS 6

1. Études 6
2. Connaissance de la langue 8
   a. Degrés de connaissance de la langue 8
   b. Connaissance de la première langue officielle 9
   c. Connaissance de la deuxième langue officielle 9
3. Âge 10
4. Adaptabilité 10
   a. Réserves à l'égard des facteurs d'adaptabilité proposés 11
   b. Facteurs d'adaptabilité supplémentaires suggérés 11
5. Note de passage 12
6. Grille de points 14
7. Fonds d'établissement exigés des demandeurs de statut de résident permanent 15
8. Application courante des critères de sélection 15

C. RECONNAISSANCE DES TITRES DE COMPÉTENCE ÉTRANGERS 16

PARTIE 2: QUESTIONS CONCERNANT LA FAMILLE 19

A. ENGAGEMENTS DE PARRAINAGE 19

B. QUESTION FINANCIÈRES CONNEXES AU PARRAINAGE 20

1. Assistance sociale 20
2. Revenu minimum 21

C. PARRAINAGE DU FIANCÉ ET DU CONJOINT DE FAIT AVÉRÉ 22

D. DÉFINITION DE CONJOINT DE FAIT AVÉRÉ 22

E. RÉPONDANT SE TROUVANT HABITUELLEMENT AU CANADA 24

F. DÉFINITION « D'ENFANT À CHARGE » 24

G. DÉFINITION DE « MEMBRE DE LA FAMILLE » 25

H. OFFRE D'EMPLOI DANS UNE ENTREPRISE FAMILLIALE 26

PARTIE 3: QUESTIONS RELATIVES AUX RÉFUGIÉS 27

A. STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT POUR LES RÉFUGIÉS ET LES PERSONNES PROTÉGÉES ET LA CATÉGORIE DES PERSONNES PROTÉGÉES AU CANADA SANS PAPIERS (VIDE JURIDIQUE) 27

B. RÉÉTABLISSEMENT DES RÉFUGIÉS À PARTIR DE L'ÉTRANGER 28

1. Survol 28

2. Capacité de s'établir 29

3. Exigence de recommandation 30

4. Aucune solution durable 31

D. EXAMEN DES RISQUES AVANT RENVOI (ERAR) 31

PARTIE 4: QUESTIONS LIÉES À L'INTERDICTION DE TERRITOIRE 35

A. SANTÉ — « FARDEAU EXCESSIF » 35

B. SANTÉ — SANTÉ PUBLIQUE 36

C. ARTICLE 64 DE LA LOI 36

PARTIE 5: DEMANDES 39

A. BUREAU D'IMMIGRATION COMPÉTENT 39

B. RÉTABLISSEMENT DU STATUT DE RÉSIDENT TEMPORAIRE 40

C. OBLIGATION DE RÉSIDENCE 41

D. CARTE DE RÉSIDENT PERMANENT 41

PARTIE 6: RÈGLEMENTATION DES EXPERTS-CONSEILS EN IMMIGRATION 47

PARTIE 7: RÈGLES DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ 49

PARTIE 8: AUTRES QUESTIONS 51

A. CONSIDÉRATION D'ORDRE HUMANITAIRE 51

B. ENFANTS MINEURS ET SCOLARITÉ 52

C. PROGRAMMES DES ENTREPRENEURS ET DES INVESTISSEURS 52

D. LES TRAVAILLEURS AUTONOMES 53

E. DÉTENTION DES ENFANTS 54

F. EXPULSIONS PAR LE MINISTRE 55

G. RÉDACTION DU RÈGLEMENT 56

PARTIE 9: TRANCHE 2 DU RÈGLEMENT 57

PARTIE 10: DATE DE MISE EN OEUVRE 59

LISTE DES RECOMMANDATIONS 61

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 73

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 81

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 83

OPINION SUPPLÉMENTAIRES

— Alliance canadienne 85

— Bloc Québécois 87

— Nouveau Parti démocratique 89

— Coalition PC/RD 93

PROCÈS-VERBAL 97

INTRODUCTION

Le 15 décembre 2001, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) a publié préalablement, dans la Partie I de la *Gazette du Canada*, la première tranche du projet de règlement d'application de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le Ministère souhaitait ainsi donner aux citoyens intéressés un certain temps pour étudier le document et lui soumettre leurs commentaires par écrit, avant que le Règlement soit mis en forme finale et prenne effet.

Le processus de préavis et de réception des commentaires est important. Il donne aux particuliers et aux groupes l'occasion de commenter dans le détail le projet de règlement dont le ministre et les fonctionnaires du Ministère n'ont peut-être donné auparavant qu'une description générale, ou dont ils n'ont peut-être même pas parlé. Le délai qu'il comporte permet de repérer et de corriger les erreurs mineures qui se sont glissées dans un texte long et fort complexe. En outre, les sujets d'inquiétude soulevés par les uns et les autres pourront être réexaminés avant la prise d'effet du Règlement.

Au cours de son étude du projet de loi C-11, *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (la *Loi*), le Comité s'est beaucoup intéressé au contenu du Règlement. On lui a répété à maintes reprises que ce projet de loi était un texte cadre, qui établissait les principes directeurs et la base du programme, alors que la majeure partie des détails serait traitée dans le Règlement, qui est pris par le gouverneur en conseil.

Étant donné la grande importance du Règlement, le Comité a demandé au Ministère de lui indiquer ses intentions générales à cet égard, ce qui fut fait en mars 2001. De plus, au cours des audiences, tant les membres du Comité que les témoins ont soulevé maintes questions concernant le Règlement. Le Comité a donc décidé d'en étudier la version préalable et de communiquer ses vues au Parlement et au Ministère lors de cette importante étape finale.

Les audiences du Comité devaient certes lui permettre de participer au processus réglementaire, mais elles avaient une autre importante raison d'être. N'eût été d'elles, la période de préavis et de réception des commentaires n'aurait eu aucune portée publique. Elles ont été le forum où plusieurs personnes averties ont pu faire valoir leurs préoccupations et répondre aux questions des membres du Comité. Ce fut là, en soi, une expérience instructive.

Malgré le délai relativement restreint qui lui était imparti, le Comité a entendu les exposés oraux de 45 particuliers et groupes, ainsi que de fonctionnaires du Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, et il a reçu plus de 50 mémoires écrits. Ces témoignages lui ont permis de repérer les domaines les plus problématiques, d'en mesurer l'importance et de formuler les recommandations qui suivent quant aux changements que le gouvernement devrait envisager. Naturellement, nos témoins ont

insisté sur les problèmes qui les préoccupaient le plus, et le présent rapport en est le reflet. En aucun cas il ne s'agit ici de critiquer le programme d'immigration et de protection des réfugiés d'une façon générale. Le Comité continue d'estimer qu'il est exemplaire.

Le Ministre a clairement indiqué qu'il accordera considérablement d'importance à nos recommandations, et nous apprécions l'ouverture et la réceptivité qu'il a démontrées. Le Comité profite de l'occasion pour l'inviter ainsi que ses fonctionnaires à comparaître à nouveau devant lui une fois terminée la révision du Règlement.

PARTIE I : LE NOUVEAU SYSTÈME DE SÉLECTION DES TRAVAILLEURS SPÉCIALISÉS

A. RÉTROACTIVITÉ

De tous les sujets portés à l'attention du Comité, le caractère rétroactif du nouveau système de sélection est celui qui est revenu le plus souvent et avec le plus d'insistance.

Le Ministère prévoit (selon la révision du 26 février 2002) que les demandeurs de la catégorie des travailleurs spécialisés qui ont présenté leur demande *avant le 17 décembre 2001* (premier jour ouvrable suivant l'annonce au public du nouveau système de sélection) et qui n'auront pas reçu de décision avant le 28 juin 2002 (date cible de mise en œuvre de la *Loi* et du Règlement) resteront assujettis aux actuels critères de sélection jusqu'à la fin de la présente année. Ceux qui n'auront pas reçu de réponse à ce moment seront évalués selon les nouveaux critères, mais la note de passage exigée dans leur cas sera 70. Cette solution reconnaît le fait que certains demandeurs qui auraient probablement été acceptés dans le système actuel pourraient ne pas l'être dans le nouveau système, plus sévère. Le Ministère a également annoncé que les personnes ayant fait leur demande avant le 17 décembre pourraient, si elles le souhaitent, se faire rembourser leurs droits de demande si leur cas n'a pas été évalué sur papier. Le Comité souscrit complètement à cette dernière décision.

Le Comité se réjouit que, le 26 février 2002, le Ministre ait révisé le projet initial, qui consistait à assujettir aux nouveaux critères les personnes ayant présenté leur demande avant le 17 décembre et qui n'auraient pas reçu de décision au moment de l'entrée en vigueur du Règlement, mais avec une note de passage ramenée à 75. Le gouvernement a manifestement entendu les préoccupations du Comité et du public.

La date limite du 17 décembre nous laisse perplexes. Le choix de cette date semble présupposer que tous les candidats à l'immigration sont instantanément informés de la décision du gouvernement et qu'ils peuvent dès lors agir en conséquence et adapter leurs attentes. Ce n'est bien évidemment pas le cas. Le Comité estime que la date du 31 décembre 2001, même si elle n'est pas sans soulever maintes objections, est au moins un peu plus réaliste.

La décision du Ministère de continuer de traiter les demandes déjà reçues jusqu'à la fin de 2002 signifie que l'impact sera ressenti par beaucoup moins de personnes que cela n'aurait été le cas avec la formule initiale. Le Comité a été rassuré lorsque le Ministère lui a dit que quelque 90 000 demandes déjà reçues auraient été traitées d'ici la fin de l'année en cours. Malheureusement, le 1er janvier 2003, quelque 30 000 demandes déjà reçues n'auront pas encore été traitées.

Le Comité sait gré au gouvernement de sa souplesse à cet égard, mais il a conclu que la proposition révisée ne va pas assez loin. Ceux qui ne sauront toujours pas, à la fin de 2002, s'ils ont été sélectionnés entretiennent les mêmes espoirs et ont les mêmes rêves que ceux qui seront avisés de la décision avant cette date. Nous croyons que le Ministère pourrait et devrait faire plus pour traiter autant de demandes que possible en repoussant la date limite de trois mois.

Si le délai est la fin de l'année en cours, cela aura un effet différent, selon l'emplacement du bureau à l'étranger. Le candidat qui présentera sa demande à un bureau ayant un délai de traitement court aura de meilleures chances d'être informé de la décision le concernant avant la date limite que celui qui fera sa demande à un bureau ayant un délai plus long. Pourtant, il faut bien admettre que les deux demandeurs pourraient être tout aussi admissibles l'un que l'autre.

Le Comité note de plus que si le Ministère a conclu qu'il avait les ressources administratives voulues pour traiter les demandes des travailleurs qualifiés selon deux catégories de critères pendant six mois, aucune raison fondamentale ne l'empêche de le faire pendant une période légèrement plus longue. Nous remarquons également que le nouveau système de sélection exige des renseignements que les dossiers des demandes à traiter ne contiendront pas forcément. Obtenir et évaluer ces renseignements prolongera le délai de traitement et pourrait obliger le Ministère à tenir plus d'entrevues qu'il ne le fait normalement. Donc, traiter plus longtemps les demandes des membres de cette catégorie selon le système actuel pourrait permettre de gagner du temps sur le plan administratif et être plus équitable pour un plus grand nombre de demandeurs. Aussi recommandons-nous de poursuivre le traitement des demandes reçues avant le 31 décembre 2001 jusqu'à la fin de mars 2003.

RECOMMANDATION 1

Que les demandes appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés reçues avant le 31 décembre 2001 soient traitées selon les critères de sélection existants jusqu'au 31 mars 2003.

Il ne servira pas à grand-chose de prolonger la période de traitement des demandes jusqu'à la fin de mars si le Ministère n'en fait pas une très grande priorité. C'est surtout vrai des bureaux qui reçoivent un grand nombre de demandes, mais qui ont de longs délais de traitement. Il est injuste et inéquitable de fermer les yeux sur les problèmes particuliers que posent ces bureaux.

Que faudra-t-il faire, d'ici au 31 mars 2003, pour assurer le plus de justice et d'équité possible dans le traitement des demandes déjà reçues? Nous croyons que quatre choses seront essentielles. Premièrement, le Ministère doit prendre l'engagement — et cet engagement doit être partagé par tous ses fonctionnaires — de traiter ces dossiers en priorité. Tous les employés affectés au traitement de ces dossiers doivent réaliser que chaque demande représente une ou plusieurs personnes dont les

espoirs et les rêves d'avenir reposent sur leur projet d'émigrer au Canada, un projet qui était réaliste et réalisable lorsqu'ils ont présenté leur demande.

Lorsque le Ministre a comparu devant le Comité, il a bien insisté sur le fait qu'il préférait se tourner vers l'avenir que de regarder en arrière, rappelant que le pare-brise d'une voiture est toujours plus grand que le rétroviseur. Dans le même ordre d'idées, le Comité croit que les travailleurs qualifiés qui ont demandé à immigrer au Canada sont aussi tournés vers l'avenir. Le personnel du Ministère devrait autant que possible avoir la même attitude. Ils devraient aussi se rappeler qu'il y va de la réputation d'équité du Canada.

La prochaine recommandation du Comité concerne les procédures de traitement. Les employés de chaque bureau devant traiter un nombre important de demandes émanant de travailleurs qualifiés devraient réévaluer la façon dont ils considèrent en général les entrevues — c'est-à-dire décider quand elles sont essentielles et quand elles ne sont pas indispensables. Plus le nombre de demandeurs qu'on pourra admettre sans risque à la lumière des documents reçus, sans faire d'entrevue, sera grand, et plus vite on traitera les dossiers en attente. Les agents devraient examiner soigneusement chaque dossier et se demander si les renseignements qu'ils chercheraient à obtenir dans le cadre d'une entrevue avec le demandeur sont vraiment *essentiels* à la prise d'une décision. Évidemment, cela ne vaut que pour la sélection; l'évaluation des antécédents judiciaires et l'évaluation de sécurité doivent être faites avec la même rigueur.

Notre troisième recommandation a trait aux ressources. Il est inutile de s'engager à traiter les demandes en attente si on n'affecte pas à la tâche les ressources voulues. Cela pourrait impliquer de remanier le personnel des missions, de déployer des équipes d'agents appartenant à des postes ayant peu de demandes à traiter dans des postes où l'arriéré est plus lourd (« équipes de formation et d'intervention spéciales ») ou d'affecter des ressources supplémentaires. Nous croyons que le Ministre saura convaincre ses collègues du Cabinet qu'il faut affecter plus de ressources à cette tâche pour être justes et équitables envers tous les demandeurs et préserver la réputation du Canada à l'étranger.

RECOMMANDATION 2

Citoyenneté et immigration Canada doit s'engager à traiter en priorité les demandes déjà présentées par des travailleurs qualifiés.

RECOMMANDATION 3

Les employés de tous les bureaux ayant à traiter un grand nombre de demandes émanant de travailleurs qualifiés doivent réévaluer leur politique habituelle en matière d'entrevue avec les demandeurs — décider quand ils ont absolument besoin de faire une entrevue et quand ils peuvent s'en dispenser.

RECOMMANDATION 4

Il y aurait lieu de recourir à des équipes spéciales (« équipes de formation et d'intervention spéciales ») pour écluser les dossiers en attente de traitement dans les bureaux où l'arriéré est lourd afin que ces demandes soient traitées rapidement et que leurs auteurs ne soient pas désavantagés par le lieu où ils ont présenté leur demande.

RECOMMANDATION 5

Par souci de justice et d'équité, le gouvernement devrait augmenter les ressources affectées au traitement des demandes présentées par des travailleurs qualifiés afin d'atténuer l'incidence que les nouveaux critères de sélection pourraient avoir sur le délai de traitement de ces demandes.

B. LE SYSTÈME DE POINTS

Les témoins ont formulé des réserves au sujet de presque tous les aspects du système de points d'appréciation des travailleurs qualifiés, à telle enseigne qu'il est apparu clairement que tel qu'il est énoncé dans le Règlement proposé, le système laisse à désirer et doit être modifié. En effet, la vaste majorité des travailleurs qualifiés dont notre pays a besoin ne seront pas admissibles à la résidence permanente à cause de la façon dont les points sont répartis dans la grille ou tout simplement parce que la note de passage proposée — 80 — est trop élevée. Le Comité a entendu de nombreux exemples de cas dans lesquels des professionnels du domaine de la technologie, même très instruits et parlant couramment une de nos langues officielles, verraient leur demande rejetée. Et ce serait encore pire pour les gens de métier qualifiés.

Dans la présente section, le Comité formule ses réserves à l'égard de certains critères et de la note de passage globale et recommande des changements. Il tient toutefois à insister sur le fait qu'il n'acceptera pas de réponse improvisée du Ministère. Le Canada n'atteindra ses objectifs en matière d'immigration que si le Ministère apporte à de nombreux aspects du système de points d'appréciation des rajustements tenant compte des nombreuses objections du Comité. Nous suggérons, à la fin de la présente partie, une grille de pointage basée sur nos conclusions et nous proposons une note de passage qui devrait, compte tenu de la grille précitée, permettre au Canada d'accueillir les travailleurs qualifiés dont il a besoin.

1. Études

Un des critères de la grille a suscité d'abondantes discussions et maintes critiques; il s'agit de l'allocation de points au titre des divers niveaux de scolarisation, surtout en ce qui concerne les gens de métier. Tous les témoins qui ont parlé de ce point ont unanimement confirmé que le Règlement proposé exclurait effectivement les gens de

métier qualifiés. Pour obtenir autant de points qu'un bachelier, le charpentier, l'outilleur-ajusteur ou l'électricien devraient détenir un diplôme ou un certificat de compétence ou d'apprentissage exigeant 3 années d'études à temps plein et avoir fait un total de 15 années d'études ou de formation à temps plein. Or, comme beaucoup de témoins l'ont confirmé, aucun métier pour ainsi dire n'exige 15 années d'études ou de formation à temps plein. Or, beaucoup de pays concentrent la formation professionnelle dans les dernières années d'études secondaires, et les gens de métier ont généralement de 11 à 12 années de scolarité. Le Comité croit qu'il ne faudrait pas exiger un nombre total d'années d'études, que les années nécessaires à l'obtention d'un diplôme, d'un certificat de compétence ou d'un certificat d'apprentissage devraient suffire.

RECOMMANDATION 6

Il y aurait lieu de ne plus exiger, dans l'évaluation de la scolarité, que le demandeur ait cumulé un certain nombre total d'années d'études.

Le Comité trouve par ailleurs malheureux de pénaliser des gens de métier dont le programme d'apprentissage ou de formation professionnelle ne durait qu'un ou deux ans plutôt que trois ans ou plus. Les programmes de formation dans certains métiers exigent plus d'heures de cours ou d'étude que d'autres, et le temps requis pour obtenir le certificat dans certains métiers n'a peut-être qu'un très lointain rapport avec les besoins du marché du travail canadien. Pour régler ce problème, le Comité propose d'allouer 15 points au titre des diplômes, certificats de compétence et d'apprentissage qui exigent un ou deux ans d'études à temps plein. Comme nous estimons inutile d'exiger un « nombre total d'années d'études », mais souhaitons souligner l'avantage pour les gens de métier de posséder un diplôme d'études secondaires, le Comité suggère d'allouer cinq points de plus au titre du diplôme d'études secondaires aux gens de métier ayant dû faire une ou deux années d'études pour obtenir leur certificat de compétence.

RECOMMANDATION 7

Il y aurait lieu d'allouer 15 points au titre des diplômes et certificats de compétence et d'apprentissage qui exigent un ou deux ans d'études à temps plein et 5 points de plus aux demandeurs de ce groupe qui ont un diplôme d'études secondaires.

Le Comité déplore aussi que le Règlement proposé ne reconnaisse pas expressément le second diplôme d'études universitaires de premier cycle. Les avocats, par exemple, ont toujours un diplôme de premier cycle en plus de leur baccalauréat en droit. De même, la plupart des enseignants font en sorte d'obtenir un premier diplôme avant de postuler le baccalauréat en éducation. Un second diplôme d'études de premier cycle devrait mériter à son titulaire le même nombre de points qu'une maîtrise.

RECOMMANDATION 8

Le demandeur titulaire de deux diplômes d'études universitaires de premier cycle ou plus devrait avoir droit à 25 points en vertu du critère « études ».

Des témoins ont aussi dénoncé la façon dont l'expression « à temps plein » est définie lorsqu'elle qualifie les études ou la formation. L'article 67(1) du Règlement proposé la définit comme s'entendant de 15 heures de cours par semaine. Le Comité a entendu dire que dans beaucoup d'universités, notamment celles du Canada et des États-Unis, les études à temps plein ne comportent que 11 ou 12 heures d'instruction en classe par semaine. Il en va peut-être également ainsi des programmes d'apprentissage et d'accréditation dans les métiers spécialisés. Le Règlement devrait de plus préciser que les programmes COOP comptent comme études à temps plein.

RECOMMANDATION 9

Relativement aux études ou à la formation, il y aurait lieu de définir l'expression « à temps plein » comme s'entendant d'au moins 12 heures de cours par semaine et comme englobant les programmes coopératifs.

2. Connaissance de la langue

Trois objections primordiales ont été soulevées lors des témoignages sur les points alloués pour la connaissance d'une de nos deux langues officielles ou des deux. D'abord, le Comité déplore que le Règlement n'alloue pas de point au titre de la connaissance de base d'une des langues officielles. Il regrette ensuite l'écart entre les points alloués pour une « connaissance supérieure » et une « connaissance moyenne » de la première langue officielle. Enfin, l'écart entre les points alloués pour la connaissance de la première langue officielle et celle de la deuxième ne rend pas suffisamment compte, de l'avis du Comité, de l'importance du bilinguisme au Canada.

a. Degrés de connaissance de la langue

La grille proposée met le demandeur qui a une connaissance de base d'une langue officielle sur un pied d'égalité avec celui qui ne connaît aucune des deux langues officielles. Aux yeux du Comité, cela ne tient aucun compte du fait que les immigrants qui ont une connaissance de base du français ou de l'anglais ou des deux vont vraisemblablement améliorer leurs connaissances linguistiques rapidement une fois établis au Canada. Il devrait donc y avoir quatre degrés de connaissance de la langue : la connaissance supérieure, la connaissance moyenne, la connaissance de base et la connaissance nulle. Cette modification obligerait à élaborer, à l'article 68, une définition faisant une distinction entre la connaissance de base et la connaissance nulle.

RECOMMANDATION 10

Il y aurait lieu de prévoir dans la grille de pointage quatre degrés de connaissance de la langue : la connaissance supérieure, la connaissance moyenne, la connaissance de base et la connaissance nulle.

b. Connaissance de la première langue officielle

Le Règlement proposé alloue 16 points pour une « connaissance supérieure » de la première langue officielle, 8 points seulement pour sa « connaissance moyenne » et aucun point pour sa « connaissance de base ».

Des témoins ont dit au Comité que le fait d'insister à ce point pour que les candidats aient une connaissance supérieure d'une langue officielle rendra inadmissible à la résidence permanente bon nombre des travailleurs qualifiés que le Canada recherche. L'aptitude à parler couramment une langue officielle n'est pas nécessairement le meilleur indicateur de l'aptitude à s'intégrer avec succès à la société canadienne, surtout chez les gens de métier spécialisés. Le Comité sait aussi pertinemment qu'une fois établis au Canada, les immigrants améliorent leur connaissance de l'anglais ou du français, surtout quand ils ont déjà une connaissance moyenne de l'une ou l'autre langue à leur arrivée.

RECOMMANDATION 11

Il y aurait lieu d'allouer 12 points pour la connaissance moyenne de la première langue officielle et 4 points pour sa connaissance de base.

c. Connaissance de la deuxième langue officielle

Des témoins ont également signalé au Comité que l'écart qui sépare le nombre de points alloué pour la connaissance supérieure de la première langue officielle et le nombre de points alloué pour n'importe quel degré de connaissance de la deuxième langue officielle ne rend pas compte de l'importance attachée au bilinguisme au Canada. En effet, la connaissance supérieure de la deuxième langue officielle, qui implique de toute évidence l'aptitude à communiquer sans difficulté dans cette langue, ne vaut que 4 points alors que sa connaissance moyenne ou de base ne vaut rien.

Le Comité trouve curieux qu'on n'accorde aucune valeur à la connaissance moyenne de la deuxième langue officielle, mais se rend bien compte que le fait d'allouer plus de points dans la catégorie de la deuxième langue modifierait le poids global relatif des connaissances linguistiques dans la grille. Des témoins ont fait valoir qu'on pourrait résoudre ce problème en allouant des points d'adaptabilité.

RECOMMANDATION 12

Il y aurait lieu de porter à huit le nombre de points alloués au titre de la connaissance supérieure de la deuxième langue officielle du demandeur, de porter à six le nombre de points alloués au titre de sa connaissance moyenne et d'allouer quatre points au titre de sa connaissance de base. Le nombre total de points à allouer au titre de la connaissance de la langue devrait rester de 20, et des points supplémentaires devraient pouvoir être alloués en vertu du critère de l'adaptabilité aux demandeurs qui ont une bonne connaissance des deux langues officielles.

3. Âge

Les points alloués au titre de l'âge seraient les mêmes qu'en vertu du système actuel, qui favorise les demandeurs âgés de 21 à 44 ans. Certains témoins ont fait valoir qu'il faudrait porter de 44 à 50 ans l'âge limite supérieur pour obtenir le maximum de points (10) afin de tenir compte du fait que les gens demeurent professionnellement actifs plus longtemps. Le Ministère a indiqué que la situation démographique actuelle justifie qu'on privilégie les travailleurs plus jeunes, mais il ne faut pas perdre de vue que comme on prévoit une stagnation de la croissance de la main-d'œuvre active au Canada, il est important d'attirer chez nous un large spectre de travailleurs.

RECOMMANDATION 13

Il y aurait lieu d'allouer 10 points aux demandeurs âgés de 21 à 50 ans et de retrancher 2 points pour chaque année sous le minimum ou au-dessus du maximum.

4. Adaptabilité

Le Comité croit qu'il y aurait lieu de remplacer le facteur actuel des « qualités personnelles » par des points d'adaptabilité au titre de facteurs précis et objectifs. Il croit également louable que l'article 64(3) du Règlement proposé maintienne le pouvoir discrétionnaire d'acceptation de l'agent des visas. Les demandeurs pourront donc se faire une idée assez juste du nombre total de points qu'ils auront, mais ceux qui n'en obtiendront pas suffisamment pourront quand même obtenir le statut de résident permanent si l'agent des visas détermine qu'ils seront capables de réussir leur établissement économique au Canada.

Les témoins ont suggéré d'autres facteurs importants à prendre en compte dans l'évaluation de la capacité de s'établir économiquement avec succès au Canada, et ces facteurs pourraient permettre d'obtenir des points en vertu de ce critère. Ils ont aussi formulé des réserves à l'égard de certains des facteurs d'adaptabilité énoncés dans le Règlement proposé.

a. Réserves à l'égard des facteurs d'adaptabilité proposés

Certains témoins ont formulé des réserves au sujet des 5 points alloués pour une offre d'emploi non officielle au Canada et ont affirmé que ce facteur donnerait lieu à des abus, signalant qu'en fait, on établit déjà des sociétés fictives avec l'intention de faire des offres d'emploi frauduleuses.

RECOMMANDATION 14

Aucun point ne devrait être alloué au titre de l'adaptabilité pour une offre d'emploi non validée au Canada.

Le nombre maximal de points alloués pour l'adaptabilité préoccupait aussi certains témoins. Quelques-uns ont affirmé que ces 10 points ne rendent pas fidèlement compte de l'importance de l'adaptabilité pour la réussite de l'établissement financier au Canada. Le Comité est aussi de cet avis.

RECOMMANDATION 15

Il y aurait lieu de porter de 10 à 15 le nombre maximum de points allouables au titre de l'adaptabilité.

b. Facteurs d'adaptabilité supplémentaires suggérés

Beaucoup de facteurs d'adaptabilité supplémentaires ont été suggérés au Comité, dont certains lui ont semblé s'imposer d'emblée. Ces facteurs rendent compte de l'importance attachée à certaines qualités permettant de croire que le demandeur réussira fort probablement à s'établir économiquement au Canada. Au terme de longues discussions, le Comité a décidé qu'il y aurait lieu d'inclure les facteurs suivants dans le système de points.

RECOMMANDATION 16

Il y aurait lieu d'allouer cinq points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui n'ont pas d'offre d'emploi validée au Canada, mais qui respecteraient autrement les exigences d'ententes sectorielles spéciales, comme le projet pilote relatif aux professionnels du logiciel.

RECOMMANDATION 17

Il y aurait lieu d'allouer sept points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui peuvent convaincre un agent d'immigration qu'ils

entendent s'établir dans une région où l'immigration est faible. Il y aurait lieu de vérifier continuellement l'efficacité de cette mesure.

RECOMMANDATION 18

Il y aurait lieu d'allouer cinq points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui ont l'appui d'un organisme communautaire local et qui peuvent fournir un plan d'établissement.

RECOMMANDATION 19

Il y aurait lieu d'allouer cinq points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui ont déjà voyagé au Canada, à condition qu'il ne leur soit pas alloué de point au titre d'un travail ou d'études antérieurs au Canada.

RECOMMANDATION 20

Il y aurait lieu d'allouer quatre points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui démontrent une connaissance supérieure de leur deuxième langue officielle.

5. Note de passage

Étant donné la façon dont les points sont répartis sur la grille de sélection du Règlement proposé, la plupart des témoins ont dénoncé la note de passage de 80 points, dont le Ministère a dit, dans son étude d'impact de la réglementation, qu'elle serait probablement retenue. Une chose est certaine : la note de 80 ne convient pas, compte tenu de la grille actuelle, mais le Comité a bon espoir que des modifications y seront apportées. Le Ministre s'est en effet dit disposé à étudier celles que le Comité et d'autres intéressés ont proposées.

Le Comité a été ébranlé par les divers exemples de travailleurs qualifiés du genre que recherche le Canada qui ne seraient pas admissibles à la résidence permanente en vertu du Règlement proposé. En fait, des témoins ont soutenu de façon convaincante que le fait de maintenir la note de passage à 80 ainsi que la grille proposée reviendrait à déclarer un moratoire sur l'immigration. Si une analyste de systèmes informatiques âgée de 30 ans, détenant un baccalauréat, communiquant très bien dans une des langues officielles et cumulant quatre années d'expérience n'est admissible à la résidence permanente que si elle obtient le maximum des points allouables pour l'adaptabilité ou si elle a une offre d'emploi validée, alors la note de passage proposée est trop élevée. De même, si une personne de métier qualifiée présentant un dossier comparable n'a presque aucune chance d'être admissible, la note de passage est trop haute. Après avoir examiné la question à fond, le Comité a déterminé que 70 points constitueraient une note de passage convenable pour la grille qu'il a proposée.

RECOMMANDATION 21

Lorsque les critères du système de sélection auront été rajustés suivant les recommandations du Comité, il y aurait lieu d'établir la note de passage à 70 points.

RECOMMANDATION 22

Après deux ans, le Ministère devrait analyser l'incidence des modifications apportées à la grille et à la note de passage et faire rapport de ses constatations au Parlement.

6. Grille de points

ÉDUCATION			Maximum 25
Doctorat, maîtrise ou deuxième diplôme de premier cycle			25
Baccalauréat ou diplôme/certificat professionnel/formation exigeant 3 ans d'études			20
Diplôme/certificat professionnel/formation exigeant 1 ou 2 ans d'études			15
Diplôme d'études secondaires*			5
* Les 5 points d'un diplôme d'études secondaires sont ajoutés *seulement* pour ceux qui ont un diplôme/certificat professionnel/formation exigeant 1 ou 2 ans d'études.			
LANGUES OFFICIELLES	**1re langue**	**2e langue**	**Maximum 20****
Grande facilité	16	8	
Connaissance moyenne	12	6	
Connaissance de base	4	4	
Aucune connaissance	0	0	
** Au-dessus de 20, les points s'ajoutent aux points d'adaptation. (Voir ci-dessous Adaptation – 2e langue.)			
EXPÉRIENCE			**Maximum 20**
De 1 à 4 ans d'expérience récente de travail qualifié			5-20
EMPLOI RÉSERVÉ			**Maximum 10**
Arrangements pour un emploi au Canada approuvés par DRHC			10
ÂGE			**Maximum 10**
21-50 ans au moment de la demande			10
Moins 2 points pour chaque année au-dessus de 50 ans ou au-dessous de 21 ans			
ADAPTATION			**Maximum 15**
Éducation du conjoint ou partenaire de fait			3-5
Minimum de 1 an d'emploi autorisé à plein temps au Canada			5
Minimum de 2 ans d'études postsecondaires à plein temps au Canada			5
Parenté au Canada			5
Admissibilité à un emploi réservé en vertu d'une entente sectorielle spéciale			5
Choix d'une région au Canada où il y a peu d'immigration			7
Soutien d'une organisation communautaire locale et d'un plan d'aide à l'établissement			5
2e langue (Voir ci-dessus Langues officielles.)			2-4
Visite antérieure au Canada (sauf points inscrits pour étude/travail au Canada)			5
TOTAL			**Maximum 100**
NOTE DE PASSAGE			**70**

7. Fonds d'établissement exigés des demandeurs de statut de résident permanent

L'article 64(1)*b)* et l'article 126 du projet de règlement exigent que les demandeurs prouvent qu'ils disposent de fonds suffisants pour s'établir au Canada. La mesure à utiliser est le seuil de faible revenu (SFR) établi par Statistique Canada. Le Comité a appris que le montant actuellement exigé est de 10 000 $ pour le demandeur principal, plus 2 000 $ pour chaque personne à charge, et que l'utilisation du SFR fera doubler environ le montant des fonds d'établissement exigé pour une famille de quatre personnes.

Des témoins ont soutenu que le montant exigé aux termes du projet de règlement est beaucoup trop élevé et sera préjudiciable pour bien des demandeurs recherchés, notamment ceux des pays en développement. Certains ont proposé que l'exigence fondée sur le SFR ne porte que sur une période de six mois (et non d'un an) pour les demandeurs qui ne sont pas déjà au Canada.

RECOMMANDATION 23

Il y aurait lieu de modifier l'article 64(1)*b)* de façon que le montant minimum de fonds d'établissement exigé des travailleurs qualifiés et des membres de leur famille soit suffisant pour les soutenir pendant une période de six mois, et non d'un an, après leur entrée au Canada, selon les statistiques relatives au SFR.

8. Application courante des critères de sélection

Plusieurs témoins ont attiré l'attention du Comité sur l'article 65 du Règlement proposé, lequel article prévoit ce qui suit : « Pour l'application de la partie [relative à la délivrance des visas], les exigences et critères [du système de sélection] doivent être remplis au moment où la demande est faite et au moment où le visa de résident permanent est délivré », en signalant qu'il permettrait au gouvernement de modifier les critères de sélection, y compris la note de passage, après la présentation d'une demande, ce qui conférerait au processus de sélection un caractère d'incertitude inacceptable.

Il serait injuste et intolérable de modifier le système de sélection après qu'un demandeur ait fait sa demande. Le texte doit être réécrit pour s'assurer que cette situation soit évitée. Cela dit, il pourrait être raisonnable d'exiger du demandeur qu'il satisfasse à la plupart des exigences du système de sélection avant de lui délivrer un visa. Par exemple, en supposant que les critères actuellement proposés soient maintenus, si un demandeur obtenait 10 points au titre de son adaptabilité en raison de l'instruction et de l'expérience de son (sa) conjoint(e), mais qu'au moment où le visa lui était délivré, son couple s'était séparé, il y aurait probablement lieu de réévaluer les points alloués. Si le même demandeur avait fait d'autres études, il devrait également en

être tenu compte. Par contre, si un demandeur obtenait un certain nombre de points pour son âge à la présentation de sa demande et que le Ministère mettait deux ans à traiter son dossier, il ne devrait pas perdre de points pour cette seule raison au moment de la délivrance de son visa. Nous avons donc conclu qu'il y aurait lieu de reformuler l'article en question de manière à ce qu'il tienne davantage compte de la diversité des situations possibles.

RECOMMANDATION 24

Il y aurait lieu de reformuler l'article 65, relatif à l'applicabilité permanente des critères de sélection, de manière à y prévoir que le système de sélection et la note de passage en vigueur au moment de la demande doivent être utilisés à toutes les étapes du traitement de la demande et à indiquer avec précision les critères que le demandeur doit toujours respecter au moment où son visa lui est délivré.

C. RECONNAISSANCE DES TITRES DE COMPÉTENCE ÉTRANGERS

Il est un point sur lequel le Règlement proposé reste muet, mais qui a été soulevé à maintes reprises devant le Comité, à savoir le problème des nombreux immigrants qui s'attendent à trouver du travail dans leur domaine de spécialisation dès leur arrivée au Canada. Beaucoup d'immigrants qui obtiennent le statut de résident permanent en raison de leur occupation ont l'impression qu'ils vont pouvoir gagner leur vie en pratiquant le même métier ou la même profession au Canada. Il est parfaitement logique de le supposer, d'autant plus que le système actuel est très visiblement axé sur les besoins du Canada en main-d'œuvre. Or, le système de notation proposé ne résout pas ce problème, même s'il est moins restrictif à l'égard des occupations dont le Canada est disposé à accorder le statut de résident permanent aux praticiens.

Comme c'est — et continuera d'être — invariablement le cas, des travailleurs qualifiés arrivent au Canada en comptant pouvoir se porter candidats à des postes d'ingénieurs, d'électriciens ou de physiothérapeutes, mais découvrent en arrivant que la réglementation professionnelle ne leur permet pas de trouver du travail dans leur métier ou leur profession. Bien que la réglementation de l'accréditation des professions et des métiers relève au premier chef des provinces, le Comité est d'avis que le Ministère pourrait et devrait faire plus à cet égard. Non seulement devrait-on aviser les étrangers qui projettent d'immigrer au Canada qu'ils pourraient devoir se conformer à certaines exigences réglementaires pour pouvoir obtenir un permis de travail dans leur domaine de spécialisation et leur conseiller de se renseigner auprès des autorités réglementaires compétentes avant de demander à immigrer au Canada, mais le gouvernement fédéral devrait jouer le rôle de facilitateur et aider les organismes d'attribution des permis à établir l'équivalence entre les titres de compétence étrangers et canadiens.

RECOMMANDATION 25

Les formulaires de demande de résidence permanente au Canada devraient indiquer clairement que pour pouvoir exercer son métier ou sa profession une fois arrivé au Canada, le demandeur pourrait devoir faire reconnaître ses titres de compétence par un organisme de réglementation professionnelle et qu'il devrait communiquer avec les agences compétentes pour connaître ses chances d'obtenir cette reconnaissance.

RECOMMANDATION 26

Le gouvernement fédéral devrait aider les autorités réglementaires compétentes qui régissent l'accès aux métiers spécialisés et aux professions au Canada à établir l'équivalence entre les titres de compétence étrangers et canadiens de manière à faciliter l'entrée des immigrants qualifiés dans le marché du travail.

RECOMMANDATION 27

Lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux se rencontrent pour discuter de questions relatives à l'immigration, ils devraient accorder la priorité à la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Il y aurait lieu de favoriser les partenariats entre les deux ordres de gouvernement et les autorités réglementaires compétente des professions et métiers.

PARTIE 2 : QUESTIONS CONCERNANT LA FAMILLE

A. ENGAGEMENTS DE PARRAINAGE

Les engagements de parrainage pour les membres de la catégorie « regroupement familial » sont d'une durée de 10 ans. Le Règlement proposé crée divers délais. Par exemple, il est,

- pour les conjoints, de trois ans;
- pour les enfants à charge arrivés au Canada avant l'âge de 12 ans, de la différence entre leur âge et 22 ans;
- pour les enfants à charge arrivés au Canada à l'âge de 12 ans ou après, de 10 ans, et
- pour tous les autres, de 10 ans.

Des témoins ont soutenu qu'il faudrait abandonner les engagements de parrainage pour les membres de la catégorie « regroupement familial », les jugeant inutiles du fait que les provinces et les territoires ont des lois régissant le soutien financier des membres de la famille. Mais à supposer qu'on maintienne ces engagements, ils ont fait valoir que pour les parents proches, les engagements de parrainage ne devraient durer que trois ans.

Les défenseurs des droits des femmes ont signalé que les engagements pourraient être utilisés contre les femmes en situation de vulnérabilité, à qui on fait parfois croire qu'elles doivent continuer d'endurer des situations familiales pénibles. Les engagements peuvent être interprétés comme impliquant essentiellement une relation de dépendance. D'autres ont fait remarquer qu'une famille d'immigrants qui arriverait au Canada avec un bébé devrait en assumer la responsabilité financière pendant 21 ans, même si l'enfant requérait une assistance sociale en raison d'un handicap.

Le Comité ne peut pas être d'accord avec les témoins qui préconisent l'élimination des engagements de parrainage. Même si nous sommes heureux que le Ministère propose de faire passer de 10 à 3 ans la durée des engagements de parrainage pour les conjoints et les conjoints de fait, nous sommes d'avis que la proposition relative aux enfants à charge est trop complexe et risque d'être injuste. Nous avons conclu qu'aucune personne de plus de 18 ans ne devrait faire l'objet d'un engagement de parrainage, à l'exception des enfants à charge qui ont 19 ans et plus à leur arrivée au Canada. Le cas échéant, l'engagement devrait être de trois ans.

RECOMMANDATION 28

Les engagements de parrainage pour les enfants à charge devraient prendre fin au 19e anniversaire de ceux-ci. Quant aux enfants à charge qui ont 19 ans et plus à leur arrivée au Canada, l'engagement de parrainage devrait être de trois ans.

B. QUESTIONS FINANCIÈRES CONNEXES AU PARRAINAGE

1. Assistance sociale

Les témoins ont signalé au Comité deux conditions financières préalables au parrainage de membres de la famille qu'ils jugeaient préoccupantes. La première est que le fait de toucher des prestations d'assistance sociale pour une raison autre qu'un handicap empêche irrévocablement de parrainer quelque membre de sa famille que ce soit. La raison de cet empêchement est claire : la justice envers le contribuable canadien.

Les témoins ont toutefois fait remarquer au Comité que dans certains cas, le parrainage de membres de la catégorie « regroupement familial » pourrait aider le contribuable. L'immigration du conjoint, du conjoint de fait ou même des parents d'un parent seul bénéficiant de l'assistance sociale pourrait permettre à ce dernier d'améliorer son niveau de vie, dans l'hypothèse où le nouvel arrivant pourrait trouver du travail ou s'occuper des enfants. Pour cette raison, le Comité juge improductif d'interdire irrévocablement aux bénéficiaires de l'assistance sociale de parrainer des membres de leur famille et estime qu'il faut repenser cette disposition. Il recommande donc, lorsque c'est avantageux, de permettre aux bénéficiaires de l'assistance sociale de parrainer des membres de leur famille. Nous savons qu'on pourrait les y autoriser en invoquant des motifs humanitaires, mais nous préférerions que ce soit expressément prévu dans le Règlement.

Nous soulignons qu'il faudrait disposer d'éléments de preuve matérielle convaincants montrant que l'arrivée du membre de la famille aiderait celle-ci à acquérir l'autonomie. Par exemple, un conjoint ou un conjoint de fait pourrait présenter une offre d'emploi comme élément de preuve. Un parent pourrait s'engager par écrit à fournir des services de garde d'enfants ou les parents pourraient montrer qu'ils possèdent les moyens financiers permettant à la famille réunie de vivre en autonomie.

Le parrainage d'enfants à charge par des parents seuls bénéficiant de l'assistance sociale pose un problème différent. Il est clair que l'arrivée d'un enfant à charge n'est pas de nature à assurer l'autosuffisance financière de son parrain. Toutefois, en pareil cas, nous croyons que le principe de la réunification de la famille l'emporte sur les considérations financières et nous concluons que les parents seuls devraient pouvoir parrainer des enfants à charge même s'ils bénéficient de l'assistance sociale.

RECOMMANDATION 29

Il y aurait lieu d'autoriser les bénéficiaires de l'assistance sociale à parrainer un membre de la catégorie « regroupement familial » lorsqu'il peut être démontré, à l'aide d'éléments de preuve matérielle convaincants, que son arrivée permettrait fort probablement au ménage de devenir autosuffisant sur le plan financier.

RECOMMANDATION 30

Le fait qu'un parent seul bénéficie de l'assistance sociale ne devrait pas l'empêcher de parrainer des enfants à charge.

2. Revenu minimum

La seconde condition financière préalable au parrainage qui inquiétait les témoins est la modification apportée au revenu minimum requis pour pouvoir parrainer une personne autre qu'un conjoint, un conjoint de fait ou un enfant à charge. Le Règlement actuel exige un revenu annuel égal au seuil de faible revenu (SFR) publié par Statistique Canada pour une zone équivalente à celle où réside le parrain. Le Règlement proposé exigerait le revenu annuel prévu pour les centres urbains de 500 000 habitants ou plus, sans égard au lieu de résidence du parrain, ce qui fait une différence considérable. En effet, le SFR pour une famille de quatre personnes vivant dans une zone rurale est de 22 639 $, alors qu'il est de 32 759 $ pour une famille identique vivant dans un centre urbain d'au moins 500 000 habitants. Il ne fait aucun doute que la modification aura une incidence sur la capacité de certaines personnes de parrainer des membres de leur famille.

Le Comité épouse le point de vue d'un témoin selon lequel l'augmentation proposée à l'égard du revenu minimum requis pour pouvoir parrainer quelqu'un aura vraisemblablement un plus grand effet sur les répondantes que sur les répondants étant donné, qu'en général, les femmes sont moins bien payées que les hommes. De plus, si l'augmentation ne s'applique pas aux conjoints, aux conjoints de fait ni aux enfants à charge, il demeure que les parents constituent une composante importante de la catégorie « regroupement familial ». Ces raisons nous font hésiter à alourdir les responsabilités inhérentes au parrainage et nous incitent à recommander le maintien de la règle actuelle.

RECOMMANDATION 31

Il y aurait lieu de maintenir le revenu minimum requis pour parrainer des membres de la catégorie « regroupement familial » autres que des conjoints, des conjoints de fait ou des enfants à charge au niveau du seuil de faible revenu applicable au lieu de résidence du parrain.

C. PARRAINAGE DU FIANCÉ ET DU CONJOINT DE FAIT AVÉRÉ

En ce moment, le fiancé peut être parrainé dans la catégorie de la famille à condition que le mariage ait lieu dans les 90 jours. Si l'agent des visas rejette la demande relative au fiancé, le parrain peut interjeter appel auprès de la Section d'appel de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Dans le Règlement, il est proposé d'éliminer la relation de fiancé dans la catégorie de la famille et de traiter ces demandes au titre des motifs humanitaires. Il en irait de même pour les conjoints de fait avérés. Le droit d'appel serait donc perdu, et le seul recours des requérants refusés serait de présenter une demande de contrôle judiciaire par la Cour fédérale. L'article 38 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui empêche d'interdire de territoire les membres de la catégorie de la famille sous prétexte qu'ils pourraient constituer un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé, ne s'appliquerait pas non plus.

Le Comité ne voit pas la raison d'être de ce changement. Les fiancés sont des membres de la catégorie de la famille depuis longtemps, et nous ne voyons pas pourquoi ils devraient être privés des droits dont jouissent les autres membres de cette catégorie. Nous recommandons le maintien des règles existantes et leur application aux conjoints de fait avérés.

RECOMMANDATION 32

Les fiancés et conjoints de fait devraient faire partie de la catégorie de la famille.

D. DÉFINITION DE « CONJOINT DE FAIT AVÉRÉ »

Le Règlement contiendrait pour la première fois une définition de « conjoint de fait » : « Personne qui vit avec [une] personne [...] dans une relation conjugale depuis au moins un an. » Cette définition est suivie d'une disposition disant que si la relation conjugale dure depuis au moins un an, mais que la cohabitation est impossible pour des raisons de persécution ou de contrôle pénal quelconque, la personne peut quand même être considérée comme un conjoint de fait.

Les témoins ont fait certaines critiques au sujet de la définition :

- la « persécution » et le « contrôle pénal » sont loin d'être les seules raisons expliquant que l'exigence de cohabitation n'a pas été remplie;
- l'exigence de cohabitation pendant un an pourrait être interprétée trop littéralement;

- l'exigence de cohabitation devrait être abandonnée ou ne constituer qu'un facteur parmi bien d'autres pour établir l'authenticité de la relation;
- les couples de même sexe unis officiellement devant la loi d'un autre territoire devraient être reconnus dans notre droit également; et
- on ne mentionne pas explicitement qu'un conjoint de fait peut être du même sexe ou de sexe opposé.

Le Comité est sensible à ces préoccupations, et surtout à la question de la « persécution » et du « contrôle pénal » comme motifs de non-cohabitation. La mention de persécution, ou de persécution potentielle, dans le cas d'un couple de même sexe qui cohabiterait dans un autre pays, signifie essentiellement que le Canada les considérerait comme des réfugiés. C'est un critère inutilement rigoureux. Si un couple explique sa non-cohabitation en invoquant une discrimination véritable, que ce soit au travail, dans la famille ou dans les relations sociales, cela devrait suffire pourvu que l'agent d'immigration soit convaincu de l'authenticité de la relation. De même, la menace de châtiment pour cause de cohabitation est beaucoup trop rigoureuse.

RECOMMANDATION 33

Les raisons admissibles de la non-cohabitation des conjoints de fait devraient dépasser la « persécution » et le « contrôle pénal ». La preuve de discrimination devrait suffire.

Même malgré ce changement, la règle de cohabitation de un an posera des difficultés énormes. Certains témoins craignaient également que cette règle soit interprétée littéralement sans qu'il soit tenu compte des contraintes de la vie moderne. Tous les couples sont séparés de temps à autre par les affaires, la famille ou d'autres engagements; les couples désirant être réunis au Canada peuvent même être séparés par les règles de l'immigration. Un témoin a signalé que la majorité des partenaires de même sexe sont incapables de cohabiter.

Le Comité est d'accord avec les témoins qui ont indiqué que, sur le plan de l'immigration, le critère principal auquel devrait être astreint le conjoint de fait devrait être le suivant : La relation conjugale est-elle authentique et dure-t-elle depuis au moins un an? Une exigence obligatoire en matière de cohabitation est susceptible de déboucher sur des résultats injustes dans certaines circonstances, et nous avons conclu que la cohabitation ne devrait être qu'un élément parmi ceux qui permettent de prouver l'authenticité de la relation.

RECOMMANDATION 34

Les agents qui évaluent les demandes des conjoints de fait devraient faire preuve de souplesse lorsqu'ils déterminent la durée de la cohabitation, qui ne devrait être qu'un facteur dans l'évaluation de

l'authenticité de la relation de fait. La définition de « conjoint de fait » à l'article 1 devrait être modifiée en conséquence.

Il convient de souligner un autre point au sujet de la définition de « conjoint de fait ». La définition ne précise pas explicitement s'il s'agit d'une relation homosexuelle ou hétérosexuelle, même si c'est clairement l'intention recherchée. Nous sommes d'accord avec les témoins qui ont préconisé de modifier la définition afin qu'elle reflète le sens véritable du terme.

RECOMMANDATION 35

La définition de « conjoint de fait » à l'article 1 devrait préciser qu'il peut s'agir d'une relation homosexuelle ou hétérosexuelle

E. RÉPONDANT SE TROUVANT HABITUELLEMENT AU CANADA

En ce moment, des membres de la famille peuvent être parrainés même si le répondant est à l'extérieur du pays pourvu qu'il ait l'intention de rentrer au Canada au moment où les membres de la famille recevront un visa. L'article 130(1)*b*) semble renverser cette règle puisqu'il exige que le répondant se trouve habituellement au Canada. Un témoin a signalé que ce serait injuste pour les répondants se trouvant à l'extérieur du pays mais ayant l'intention de revenir au Canada.

RECOMMANDATION 36

Les citoyens canadiens et résidents permanents à l'étranger devraient être autorisés à parrainer des parents s'ils ont l'intention de rentrer au Canada pour y résider.

F. DÉFINITION « D'ENFANT À CHARGE »

L'article 2 contient une définition « d'enfant à charge » où il est question « d'enfant biologique » pour faire la distinction par rapport aux enfants adoptés. Le Règlement actuel utilise le terme « descendant » à cette fin.

Un des témoins s'est opposé au changement, soutenant que le terme « descendant » pouvait être interprété plus généralement que « enfant biologique » et comprendre un enfant de fait. Le témoin a parlé d'une affaire actuellement devant les tribunaux qui est susceptible de régler la question. Le Comité ne voit pas pourquoi il faudrait modifier la terminologie pour utiliser « enfant biologique » au lieu de « descendant ». L'expression « enfant biologique » pourrait laisser supposer aux agents évaluant les demandes qu'il faudrait dorénavant une preuve plus rigoureuse, notamment des tests d'ADN qui coûtent cher et prennent beaucoup de temps.

Le Comité comprend la situation des enfants qui font partie d'une famille même s'ils ne sont pas les enfants véritables d'un des deux parents. Les fonctionnaires ont en main les outils nécessaires pour permettre à un membre de fait de la famille d'immigrer avec celle-ci. Le *Manuel de l'immigration* présente les membres de fait de la famille comme une catégorie à considérer aux fins de l'établissement pour des motifs humanitaires. Si la relation de dépendance est authentique, stable et de longue durée, une décision favorable devrait être justifiée. Le Comité exhorte le Ministère à maintenir cette approche humanitaire.

RECOMMANDATION 37

Dans la définition de l'expression « enfant à charge » à l'article 1 du Règlement, il faudrait utiliser « descendant » au lieu d'« enfant biologique ».

RECOMMANDATION 38

La pratique actuelle qui consiste à permettre aux membres de fait de la famille de s'établir avec le reste de la famille pour des motifs humanitaires devrait se poursuivre.

G. DÉFINITION DE « MEMBRE DE LA FAMILLE »

Deux témoins sont intervenus au sujet des définitions de la famille contenues dans le Règlement. L'article 1 définit l'expression « membre de la famille » comme désignant l'époux ou le conjoint de fait et les enfants à charge. Par contre, la « catégorie de la famille » englobe ces personnes plus les parents, les grands-parents et d'autres personnes. Il s'ensuit que les personnes venant au Canada en tant qu'immigrants sont autorisées à amener avec elles les membres de leur famille, c'est-à-dire la famille nucléaire. Le reste de la famille peut être parrainé plus tard.

Un témoin a remis ce point en question dans le cas des réfugiés. Le Règlement constituera dorénavant un fondement juridique pour la pratique administrative qui consiste à permettre aux personnes protégées, choisies à l'étranger, de faire traiter les membres de leur famille qui ne les accompagnent pas dans le cadre de leur demande pendant un an, sans devoir les parrainer. Mais, comme on l'a signalé, la famille s'entend de la famille nucléaire, et on a fait remarquer que les parents, par exemple, pourraient être des personnes à charge au Canada. Le Comité recommande que le gouvernement envisage de traiter en même temps la famille d'un réfugié choisi de manière à englober les personnes à sa charge.

RECOMMANDATION 39

On devrait envisager de traiter en même temps qu'un réfugié choisi à l'étranger le cas des membres de la catégorie de la famille qui sont à la charge du réfugié.

H. OFFRES D'EMPLOI DANS UNE ENTREPRISE FAMILIALE

Le Programme des offres d'emploi dans une entreprise familiale est un programme administratif qui permet aux entreprises familiales de faire venir un membre de la famille au Canada pour travailler dans l'entreprise à un poste de confiance. L'offre d'emploi est traitée comme si elle avait été validée par Développement des ressources humaines Canada et donne 10 points.

Le gouvernement envisage d'éliminer le programme à cause de sa lourdeur de fonctionnement et parce que le critère d'adaptabilité du système de sélection proposé accorde des points à la fois pour une offre d'emploi, sans qu'il s'agisse nécessairement d'un poste de confiance, et pour une relation familiale au Canada. Plusieurs témoins se sont opposés à l'idée de mettre fin au programme. L'un a fait remarquer qu'il s'agissait d'un moyen utile de promouvoir la réunification des familles tout en appuyant la petite entreprise.

Le Comité est d'accord avec les témoins qui ont recommandé de conserver le programme. Même s'il nécessite beaucoup de ressources, le nombre de personnes admises est peu élevé et les besoins à combler dans les entreprises sont susceptibles d'être importants. Une petite entreprise familiale ne sera vraisemblablement pas en mesure d'attirer un employé aussi loyal et travailleur qu'un membre de la famille, particulièrement s'il s'agit de quelqu'un qui vient d'arriver au pays et qui veut réussir.

Nous remarquons également que nous avions recommandé précédemment d'éliminer les points pour une offre d'emploi non officielle en vertu du facteur d'adaptabilité dans les critères de sélection. Si le Ministère est d'accord avec les membres du Comité pour affirmer que ce facteur donne libre cours à la fraude, on fera ainsi disparaître l'un des motifs justifiant l'élimination du Programme des offres d'emploi dans une entreprise familiale. Outre que nous recommandons la poursuite du programme, nous préconisons également de le consolider en l'incluant dans le Règlement.

RECOMMANDATION 40

Le Programme des offres d'emploi dans une entreprise familiale devrait être poursuivi et faire partie du Règlement.

PARTIE 3 : QUESTIONS RELATIVES AUX RÉFUGIÉS

A. STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT POUR LES RÉFUGIÉS ET LES PERSONNES PROTÉGÉES ET LA CATÉGORIE DES PERSONNES PROTÉGÉES AU CANADA SANS PAPIERS (VIDE JURIDIQUE)

Les personnes qui sont acceptées par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR), soit comme réfugiés au titre de la Convention ou, dans le mandat bientôt élargi de la Commission, comme personnes ayant besoin de protection, peuvent demander la résidence permanente au Canada. Cependant, l'obtention du statut de résident permanent est souvent reportée car les règles obligent les requérants à établir leur identité une deuxième fois. Bien des requérants n'ont pas les documents jugés satisfaisants par CIC si bien que certains restent dans un « vide juridique » pendant des années. Même si la CISR a conclu qu'ils ont établi leur identité et leur crainte d'être persécutés, CIC ne leur accorde pas le droit d'établissement faute de documents d'identité satisfaisants.

De nombreux témoins ont dit au Comité que les personnes coincées dans ce vide juridique font face à une multitude de problèmes. Elles sont incapables de parrainer des membres de leur famille désirant les rejoindre au Canada, elles ne peuvent pas obtenir de prêts étudiants, les employeurs hésitent parfois à les engager en l'absence du statut de résident permanent et elles ne peuvent pas voyager à l'étranger. Il existe en ce moment un programme spécial pour les Somaliens et les Afghans qui s'établissent au Canada, et dans le Règlement projeté on envisage de poursuivre ce programme — qui s'appellerait la catégorie des personnes protégées au Canada sans papiers. De nombreux témoins ont critiqué les programmes d'établissement sans papiers, déjà existants ou envisagés, parce que trop restrictifs et inutiles. Le Comité a trouvé ces témoignages convaincants.

Les contrôles de sécurité commencent maintenant dès qu'un requérant du statut de réfugié présente une demande, et tant le statut de réfugié que celui de résident permanent peut être révoqué si on constate une fausse déclaration. Le Comité ne voit donc pas de raison impérieuse de ne pas se fier au constat d'identité de la CISR. Comme les témoins l'ont répété pendant les audiences, quand on détermine le besoin de protection, on détermine l'identité. Il est injuste de retenir l'établissement de milliers de personnes de crainte que certaines — sans doute un très petit nombre — ne soient pas celles que la CISR croit qu'elles sont.

Le Règlement oblige les requérants à présenter des documents précis, comme le passeport et la carte d'identité nationale, avec la demande d'établissement. L'article 171 du Règlement projeté prévoit plutôt de recourir à une déclaration statutaire,

accompagnée de documents d'identité délivrés à l'extérieur du Canada avant l'entrée de la personne au Canada. Certains témoins ont fait valoir que cette disposition demandait plus que l'arrangement conclu récemment par la Cour fédérale (l'ordonnance Aden). Quoi qu'il en soit, le Comité estime que le constat d'identité de la CISR devrait être jugé fiable et que les autres obstacles à l'établissement, comme ceux prévus dans cet article, n'ont pas lieu d'être.

Le Comité recommande que les personnes à qui la CISR accorde le statut de réfugié ou de personne protégée reçoivent le statut de résident permanent dans un délai de 60 jours et que le constat d'identité de la CISR soit jugé valide à cette fin. La catégorie des personnes protégées au Canada sans papiers deviendrait dès lors inutile et devrait être abolie.

RECOMMANDATION 41

Les personnes à qui la CISR accorde le statut de réfugié ou de personne protégée devraient recevoir le statut de résident permanent dans les 60 jours suivant la réception de leur demande de résidence permanente, et le constat d'identité de la CISR devrait être considéré valide à cette fin.

RECOMMANDATION 42

La catégorie des personnes protégées au Canada sans papiers devrait être abolie.

B. RÉÉTABLISSEMENT DES RÉFUGIÉS À PARTIR DE L'ÉTRANGER

1. Survol

Les réfugiés et les personnes vivant une situation apparentée à la condition de réfugié peuvent demander à se réinstaller au Canada. En ce moment, le réétablissement des réfugiés peut être parrainé soit par des groupes ou des organisations, soit par le gouvernement. En plus de satisfaire aux critères du statut de réfugié au sens de la Convention, les requérants doivent montrer leur capacité de s'établir au Canada. Il existe aussi deux catégories humanitaires : la catégorie du pays d'asile et la catégorie du pays source. La première comprend les personnes se trouvant à l'extérieur de leur pays d'origine et touchées personnellement par des violations massives des droits civils ou par un conflit armé, comme une guerre civile. La deuxième comprend les personnes d'un pays figurant dans l'Annexe des pays sources qui se qualifieraient comme réfugiés au sens de la Convention si elles se trouvaient à l'extérieur de leur pays d'origine.

Le Règlement proposé maintiendrait le programme de réinstallation dans sa forme actuelle moyennant quelques modifications importantes. Tout d'abord, les réfugiés qui

PARTIE 4 : QUESTIONS LIÉES À L'INTERDICTION DE TERRITOIRE

A. SANTÉ — « FARDEAU EXCESSIF »

L'article 38 de la nouvelle *Loi* prévoit qu'une personne est interdite de territoire au Canada pour des motifs sanitaires si son état de santé « [risque] d'entraîner un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé ». L'article 32 du Règlement proposé définit le « fardeau excessif » (en partie) comme étant toute charge dont le coût prévisible dépasse la moyenne, par habitant au Canada, des dépenses pour les services de santé et pour les services sociaux sur une période de cinq années consécutives, ou, s'il y a des preuves que des frais importants devront probablement être assumés après cette période, sur une période d'au plus 10 années consécutives.

Le Comité est d'accord avec les témoins qui ont signalé que l'utilisation de la moyenne par habitant des coûts de santé serait injuste pour les parents et grands-parents parrainés, dont les soins de santé devraient entraîner, dans le cours normal des choses, des dépenses supérieures à ce chiffre. Nous observons également que les coûts des soins de santé varient selon le sexe.

Un rapport récent du Conference Board du Canada indique les dépenses publiques de santé par habitant selon l'âge et le sexe. Il convient de noter que les dépenses pour les personnes de 55 ans et plus des deux sexes dépassent les coûts *moyens* par habitant au Canada des services de santé publics. Il est également intéressant d'observer que les dépenses publiques sont semblables en ce qui concerne les femmes et les hommes dans la tranche d'âge de 55 à 64 ans seulement. Pour toute autre cohorte d'âge, les dépenses varient selon le sexe; tantôt elles sont plus élevées pour les hommes, tantôt pour les femmes. Pour ces raisons, nous avons conclu qu'on devrait utiliser comme référence, afin de définir le fardeau excessif, les coûts liés à l'âge et au sexe. Nous remarquons également que la définition actuellement proposée fait état de dépenses moyennes, sans préciser qu'il s'agit de dépenses *publiques*. Étant donné que l'exigence relative au fardeau excessif a pour objet de protéger les régimes publics de santé, il s'agit là d'une omission importante.

RECOMMANDATION 50

La définition de « fardeau excessif » devrait faire référence aux dépenses publiques consacrées en moyenne, par habitant au Canada, aux services sociaux et de santé en fonction de l'âge et du sexe.

Dans un autre témoignage, on a fait valoir qu'une période éventuelle de 10 ans est trop longue et que le fardeau excessif devrait être fonction de périodes plus courtes. Le

Comité est d'accord qu'une période de 10 ans est trop longue. Les progrès de la médecine sont si rapides qu'il n'est pas sérieux d'essayer de prédire l'avenir de la médecine au-delà de cinq ans. Il semble que chaque jour on annonce la découverte de la cause d'une maladie, d'un médicament ou d'un nouveau traitement. La maladie ou le handicap qui aujourd'hui semble annoncer un fardeau excessif pour nos services sociaux ou de santé peut devenir guérissable ou contrôlable à un degré qu'on peut à peine imaginer en ce moment. Nous en concluons que le cadre de calcul du fardeau excessif ne devrait pas dépasser cinq ans.

RECOMMANDATION 51

La période de calcul du fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé ne devrait pas dépasser cinq ans.

B. SANTÉ — SANTÉ PUBLIQUE

L'article 38 de la *Loi* énonce également qu'une personne est interdite de territoire au Canada pour motifs sanitaires si son état de santé constitue vraisemblablement un danger pour la santé publique. L'article 29 du Règlement prévoit qu'un agent qui évalue la situation au regard de cette disposition doit tenir compte de la « transmissibilité de la maladie ». Un témoin a fait observer qu'on devrait clarifier ce libellé afin de faire une distinction entre les maladies transmises fortuitement et celles qui ne le sont pas. De même, il convient de tenir compte de la disponibilité de mesures permettant de réduire les risques de transmission de la maladie.

Le Comité est d'accord que le libellé devrait être plus clair. Nous supposons que l'on voulait tenir compte des degrés de transmissibilité d'une maladie et nous recommandons de réécrire l'article 29 en conséquence.

RECOMMANDATION 52

L'article 29 devrait être réécrit et préciser que lorsqu'un agent évalue si l'état de santé d'un demandeur est susceptible de mettre en danger la santé de la population, il devrait tenir compte du degré de transmissibilité de la maladie en cause.

C. ARTICLE 64 DE LA *LOI*

En vertu de l'article 64 de la nouvelle *Loi*, les résidents permanents reconnus coupables de « grande criminalité » — définie comme une infraction punie par un emprisonnement d'au moins deux ans — sont privés de leur droit d'en appeler d'une ordonnance de déportation devant la Section d'appel de l'immigration. Il s'ensuit que si un agent d'immigration signale à un arbitre qu'un résident permanent n'est pas admissible

pour cette raison, ce dernier fait automatiquement face à la déportation et ne peut invoquer aucune circonstance atténuante.

À l'heure actuelle, la Section d'appel peut entendre de tels appels, sauf lorsque le Ministre émet l'opinion que la personne constitue un danger public. Les éléments à prendre en compte lors de ces audiences ont été énumérés dans l'affaire *Ribic c. Canada (MEI)* et comprennent ce qui suit :

- La gravité de l'infraction;
- La possibilité d'une réhabilitation;
- Le temps passé au Canada et la mesure dans laquelle la personne y est établie;
- La présence de membres de la famille au Canada et la dislocation de la famille que la déportation entraînerait;
- L'appui dont bénéficie la personne, non seulement au sein de sa famille, mais au sein de la collectivité; et
- La gravité des problèmes qu'éprouverait la personne si elle devait retourner dans son pays de nationalité.

L'article 44 de la *Loi* est permissif en ce sens qu'un agent qui estime qu'une personne n'est pas admissible *peut* établir un rapport à l'intention du Ministre, rapport qui *peut* être déféré pour enquête. En vertu de l'article 53, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements régissant l'exercice de ces pouvoirs et d'autres pouvoirs discrétionnaires. Le Ministère a indiqué qu'il y a bel et bien exercice d'un pouvoir discrétionnaire lorsqu'on décide d'établir ou non un rapport et de le déférer ou non pour enquête. Toutefois, il n'est aucunement question de ce pouvoir discrétionnaire dans le Règlement proposé.

Lors des témoignages entendus par le Comité dans le cadre de son examen du projet de loi C-11, des témoins ont clairement indiqué qu'ils préféreraient retrancher de la *Loi* l'article 64, ce qui permettrait d'interjeter appel. Comme solution de rechange, certains proposent d'inclure les critères *Ribic* dans le Règlement aux fins de décider si un résident permanent reconnu coupable d'une infraction grave fera l'objet d'une audience pour déterminer son admissibilité. Un Règlement reflétant les critères *Ribic* pourrait empêcher que des résidents permanents de longue date, qui ont de forts liens avec le Canada et qui représentent de faibles risques de récidive, ne soient déportés uniquement du fait de leur condamnation et de leur sentence.

Lorsque cette question a été soulevée lors de l'étude du Règlement par le Comité, on a rappelé une déclaration antérieure du Ministère selon laquelle les circonstances particulières du cas sont examinées à fond lorsqu'on envisage prendre des mesures à l'encontre d'un résident permanent de longue date. Le Comité est d'avis que les facteurs pris en compte devraient être inscrits dans le Règlement. De fait, le syndicat représentant

les travailleurs de l'immigration a déclaré au Comité que les employés de première ligne trouveraient extrêmement utiles de telles indications.

RECOMMANDATION 53

Les considérations décrites dans l'affaire *Ribic* devraient constituer dans le Règlement les critères à utiliser pour déterminer s'il y a lieu de tenir une audience sur l'admissibilité d'un résident permanent ayant été condamné à une peine de plus de deux ans.

demandent le réétablissement, mais n'ont pas de répondants privés au Canada, devraient être référés par le Haut-Commissaire aux réfugiés des Nations Unies ou une autre organisation ayant un protocole d'entente avec le Ministre. (En fait, il est de pratique administrative courante maintenant de référer ainsi de nombreux réfugiés.) Des exceptions sont envisagées lorsqu'il n'existe pas d'organisation de référence ou, s'il en existe une, lorsqu'elle est incapable de fournir des références, ou encore lorsque les circonstances dans la région justifient l'acceptation de demandes sans référence. L'obligation d'une référence vise à faciliter la gestion du volume des demandes tandis que la désignation de régions géographiques où les références ne sont pas nécessaires donne au Ministre une certaine marge discrétionnaire dans les situations d'urgence humanitaire.

Les critères permettant de déterminer les chances du requérant de réussir à s'établir économiquement au Canada demeureraient essentiellement les mêmes sauf que l'on ne considérerait plus sa capacité de communiquer dans une langue officielle mais plutôt d'apprendre une langue officielle. Par ailleurs, la présence de parenté au Canada constituerait un nouveau facteur à prendre en considération. Les personnes jugées « vulnérables » (ayant besoin davantage de protection que les autres réfugiés en raison d'un risque accru pour leur sécurité physique) ou ayant « un besoin urgent de protection » (c'est-à-dire faisant face à une menace immédiate d'assassinat, de violence, d'emprisonnement arbitraire ou de renvoi dans leur pays d'origine) n'auraient plus besoin de faire la preuve de leur capacité de réussir leur établissement économique au Canada.

Le Comité a entendu des témoins faire part de certaines préoccupations concernant trois aspects du programme des réfugiés à l'étranger.

2. Capacité de s'établir

Différents témoins ont critiqué l'obligation pour un ressortissant étranger ayant besoin de la protection conférée aux réfugiés de convaincre un agent d'immigration que lui et les membres de sa famille qui l'accompagnent pourront réussir leur établissement économique au Canada.

La plupart des témoins qui se sont prononcés sur cette question préconisaient l'abolition pure et simple de toute obligation à respecter, mais certains ont suggéré à tout le moins de supprimer l'exigence de « réussir son établissement économique ». Le Comité croit qu'une telle modification serait raisonnable.

RECOMMANDATION 43

Remplacer l'obligation prévue à l'article 136(1)*g)* selon laquelle un réfugié outre-mer doit démontrer sa capacité d'« établissement économique » par la capacité d'« établissement ».

Les facteurs à considérer au moment d'évaluer la capacité des requérants de réussir leur établissement figurent à l'article 136(1)*g*) : leur débrouillardise; la présence de parents au Canada; les perspectives d'emploi en fonction de la scolarité et des compétences; et l'aptitude à apprendre à communiquer dans une langue officielle. Bien que la plupart des témoins aient indiqué qu'ils préféraient voir aboli le critère de la capacité de s'établir, d'autres ont suggéré à tout le moins qu'on n'accorde pas un poids démesuré aux facteurs individuels. Ainsi, l'absence de parents au Canada ne devrait pas en soi nuire à une demande de réinstallation.

RECOMMANDATION 44

Rendre l'article 136(1)*g*) plus clair et indiquer que les facteurs témoignant du potentiel d'établissement doivent être examinés dans leur ensemble afin que la présence d'un point faible n'annule pas complètement les chances d'admission.

3. Exigence de recommandation

Le fait qu'on exige une recommandation du HCR ou d'une organisation qui a conclu une entente avec le Ministère préoccupe certains témoins. L'article 140(2) du Règlement proposé indique certaines dispositions que doit comporter toute entente conclue avec une organisation de recommandation. On a exhorté le Comité à envisager d'inclure les exigences suivantes en matière de procédure afin de garantir l'équité du processus de recommandation :

- Une stipulation qu'avant de rendre une décision de ne pas recommander, l'organisation doit donner au demandeur un avis de son intention et la possibilité d'y répondre.
- Une stipulation qu'avant de rendre une décision de ne pas recommander, l'organisation devrait interroger le demandeur.
- Une stipulation que l'organisation doit fournir une copie du dossier à la Cour fédérale du Canada lorsque le demandeur conteste une décision de ne pas délivrer de visa en raison de l'absence d'une recommandation.
- Une stipulation que l'organisation réexamine sa décision de ne pas recommander lorsque le Ministre lui en fait la demande.

Le Comité désire s'assurer que les demandeurs de réinstallation au Canada sont traités équitablement et invite le Ministère à inclure des garanties procédurales dans l'entente.

RECOMMANDATION 45

Le Ministère devrait prévoir des exigences additionnelles quant au contenu de l'entente avec les agences de présentation afin d'assurer l'équité procédurale du processus de présentation.

4. Aucune solution durable

L'article 136(1)(d) du Règlement proposé exige que les réfugiés cherchant à se réinstaller démontrent qu'il n'y aucune possibilité raisonnable de « solution durable », dans un délai raisonnable, dans un pays autre que le Canada. Deux témoins ont indiqué qu'à leur avis, l'expression solution durable englobait le rapatriement volontaire, la réinstallation dans un pays autre que le Canada, ou la réinstallation dans le pays de nationalité ou de résidence habituelle. Ces témoins ont fait valoir que le libellé actuel du Règlement semble permettre la réinstallation dans le pays de persécution redoutée, contre le gré de l'intéressé. Mais il semble peu probable qu'on exige le retour contre sa volonté dans son pays d'origine de quelqu'un qui satisfait aux critères du Règlement pour ce qui est d'être considéré comme réfugié au sens de la Convention.

Si l'intention est d'inclure dans la définition de « solution durable » la réinstallation involontaire dans le pays de nationalité ou de résidence habituelle, le Comité partage les préoccupations des témoins qui ont indiqué que cela violerait les normes internationales concernant le *refoulement* ou le renvoi dans un pays où la personne craint d'être persécutée.

RECOMMANDATION 46

La définition de «solution durable » devrait être plus claire et devrait exclure la réinstallation involontaire dans le pays de nationalité ou de résidence habituelle.

D. Examen des risques avant renvoi (ERAR)

Le Règlement clarifierait certains aspects du processus d'ERAR en précisant, par exemple, à quel moment une demande peut être présentée et de combien de temps dispose le demandeur pour déposer sa preuve après avoir reçu l'avis du Ministère. Dans certaines situations, une audience peut être convoquée et le Règlement prévoit également certaines directives à cet égard. Toutefois, d'autres règles quant au fond et à la procédure sont absentes du Règlement proposé.

En ce qui concerne le délai de 15 jours pour la présentation d'une demande après réception d'un avis de CIC, certains témoins ont indiqué qu'il est tout simplement trop court. Par le passé, le Ministère acceptait un délai de 30 jours comme période raisonnable pour la présentation des demandes écrites et, comme l'ont signalé des

témoins, 30 jours est le délai fixé pour présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale.

RECOMMANDATION 47

Le délai imparti pour la présentation des demandes d'examen des risques avant renvoi devrait être de 30 jours.

En règle générale, on prévoit que le processus d'ERAR se limitera à un examen de documents. Toutefois, une audience peut être requise dans certains cas. À l'article 159, le Règlement proposé prévoit que, lorsque la crédibilité du demandeur est en cause relativement à des éléments de preuve qui ont une importance cruciale pour la prise de la décision sur la demande de protection, et que, à supposer qu'ils soient admis, ces éléments de preuve justifieraient d'accorder la protection, une audience peut être convoquée.

Le Comité observe que le processus d'ERAR vise en partie à remédier au fait qu'en vertu de la *Loi*, une personne ne peut présenter qu'une seule revendication du statut de réfugié dans sa vie. Conformément au paragraphe 101(1) de la *Loi*, ceux dont les demandes ont fait l'objet d'un rejet ou d'une décision prononçant le retrait ou le désistement (entre autres) ne peuvent présenter une nouvelle demande à la CISR, peu importe l'évolution de la situation avec le temps. On aurait donc recours à l'ERAR dans le cas d'une personne qui, par exemple, serait rejetée par la CISR en 2003 mais qui, après être retournée dans son pays d'origine, y subirait de nouvelles persécutions en 2005 et se présenterait de nouveau à un point d'entrée canadien pour y demander refuge. De même, l'ERAR serait utilisé par une personne qui retirerait une demande faite à la CISR en 2003, croyant par erreur pouvoir retourner en toute sécurité dans son pays, et qui reviendrait au Canada l'année suivante à cause de la crainte justifiée d'être persécutée là-bas.

RECOMMANDATION 48

Le Règlement devrait prévoir la tenue d'une audience pour examiner les risques avant renvoi lorsque le demandeur ne peut présenter de demande de protection à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en raison d'un retrait ou désistement antérieur.

Le Règlement est vague en ce qui concerne la procédure à suivre au cours d'une audience d'ERAR. Un avis serait envoyé au demandeur pour lui indiquer les questions de fait qui y seront soulevées, et la personne devrait répondre aux questions posées par un agent de l'immigration. Toutefois, aucun détail n'est fourni quant aux autres règles de procédure, comme celles qui existent pour les audiences de la CISR. Étant donné que la tenue ou non de ces audiences peut devenir une question de vie ou de mort pour certains demandeurs, le Comité est d'accord avec les témoins qui préconisent une réglementation plus détaillée.

RECOMMANDATION 49

Le Règlement devrait prévoir des règles additionnelles pour faire en sorte que l'examen des risques avant renvoi assure une protection contre le *refoulement.*

PARTIE 5 : DEMANDES

A. BUREAU D'IMMIGRATION COMPÉTENT

L'article 9(1) stipule qu'une demande de visa de résident permanent ou temporaire doit être faite au bureau d'immigration compétent hors Canada pour le lieu de résidence habituelle de l'étranger. À l'article 17, on prévoit des exceptions pour certaines catégories de demandeurs à titre de résidents permanents : les aides familiales, les époux ou conjoints de fait au Canada, et les personnes protégées au Canada sans papier. Toutefois, les demandeurs seront pour la plupart restreints à un bureau d'immigration particulier hors Canada. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont exprimé différentes préoccupations relativement à cette nouvelle exigence.

Le Comité se rend compte que, dans bien des cas, l'article 9 causera des inconvénients et pourrait faire que d'éventuels résidents permanents, des travailleurs temporaires et des étudiants, abandonnent leur plan de venir s'installer au Canada ou d'y demeurer. Par exemple, un visiteur d'un autre pays qui décide de fréquenter une université au Canada ou qui reçoit une offre d'emploi validée par Développement des ressources humaines Canada pour un poste qu'aucun Canadien ne peut remplir, pourrait être découragé dans ses intentions s'il doit retourner en Chine ou en Afrique du Sud, par exemple, pour demander un permis d'étude ou de travail.

Il y a également des situations dans lesquelles un demandeur se trouve hors Canada dans un endroit qui n'est pas son lieu de résidence habituelle; on lui créerait alors des difficultés en exigeant qu'il présente une demande à la mission affectée à son pays d'origine. Par exemple, un professeur chilien en bref congé sabbatique à l'Université du Vermont et qui reçoit une offre d'emploi de l'Université Queen's voudra sans doute présenter une demande de visa à Buffalo, New York, et non à Santiago. Des témoins ont aussi signalé que certaines personnes sont réticentes à présenter leur demande à des bureaux des visas de leur pays d'origine. On a indiqué qu'il y avait dans certaines missions à l'étranger des problèmes relativement à la confidentialité des demandes et au personnel recruté sur place.

Outre la nécessité d'une plus grande souplesse à l'étranger, des témoins ont évoqué le besoin d'élargir les groupes autorisés à présenter des demandes au Canada. On a mentionné les visiteurs voulant obtenir le statut d'étudiant ou de travailleur temporaire et ceux qui se trouvent au Canada en vertu d'un permis de travail et qui veulent demander le statut de résident permanent.

Le Comité juge que bon nombre de suggestions faites par les témoins sont valables et il formule les recommandations suivantes.

RECOMMANDATION 54

Les demandeurs devraient pouvoir présenter une demande de visa à toute mission canadienne de l'immigration à l'étranger.

RECOMMANDATION 55

Les ressortissants étrangers qui sont au Canada en toute légalité devraient être autorisés à présenter une demande de permis d'étude à un bureau de CIC au Canada.

RECOMMANDATION 56

Les personnes qui se trouvent au Canada en vertu d'un permis de travail devraient être autorisées à présenter une demande de résidence permanente à un bureau de CIC au Canada.

On a également porté à la connaissance du Comité le problème des gens qui travaillent au Canada sans avoir le statut juridique pour le faire. Cela est particulièrement commun dans l'industrie de la construction, qui en est venue à compter sur cette main-d'œuvre. Comme le signale le Comité dans son rapport de décembre 2001 sur la sécurité à la frontière, le Ministère devrait envisager d'assouplir les exigences relatives à l'établissement pour ceux qui peuvent faire la preuve de liens avec notre pays, qui ont un dossier vierge et qui, selon toute vraisemblance, seraient autosuffisants. À l'heure actuelle, ces gens ne paient pas d'impôt et sont souvent exploités par les employeurs. Non seulement une telle mesure remédierait aux conséquences indésirables de l'absence de statut, mais elle allégerait également le fardeau de la division de CIC chargée de l'exécution de la *Loi* et profiterait à l'industrie canadienne.

RECOMMANDATION 57

Comme nous le recommandions dans notre rapport de décembre 2001 sur la sécurité à la frontière, on devrait assouplir les exigences du droit d'établissement en ce qui concerne les demandes faites pour des raisons d'ordre humanitaire dans le cas de personnes qui se trouvent illégalement au Canada, qui peuvent démontrer qu'elles ne constituent aucun risque pour notre pays et qui sont autosuffisantes. CIC devrait proposer un plan de mise en œuvre de cette recommandation pour qu'il soit examiné par le Comité.

B. RÉTABLISSEMENT DU STATUT DE RÉSIDENT TEMPORAIRE

Il arrive de temps à autre que des résidents temporaires laissent involontairement venir leur statut à expiration. Le projet de règlement exige qu'une demande de rétablissement du statut soit faite dans les 30 jours suivant l'expiration du statut. Le

Comité a entendu des témoins affirmer que ce délai n'est pas justifié. Nous convenons que 30 jours est un délai trop court pour rétablir une expiration involontaire du statut.

RECOMMANDATION 58

Le Règlement devrait autoriser les demandes de rétablissement de statut à être présentées dans les 90 jours suivant la date d'expiration du statut d'un particulier.

C. OBLIGATION DE RÉSIDENCE

L'article 28 de la *Loi* établit une obligation de résidence de deux ans (730 jours) applicable à une période quinquennale pour conserver le statut de résident permanent. Des exceptions sont prévues pour les personnes qui travaillent à l'étranger pour une entreprise canadienne et pour celles qui accompagnent certains membres de leurs familles. La *Loi* permet d'autres exceptions autorisées par règlement, mais le projet de règlement est muet à cet égard. Dans son Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, le Ministère indique qu'il a songé à permettre les études à l'étranger comme autre moyen de se conformer à l'obligation de résidence, mais il a été déterminé qu'on accordait déjà suffisamment de temps pour les absences hors du Canada. Toutefois, le Comité note que les résidents permanents qui étudient à l'étranger pendant cinq ans perdent leur statut de résident permanent même s'ils retournent au Canada de mai à août chaque année. Le Comité a aussi entendu des témoins affirmer que d'autres types d'absences du Canada devraient être excusables.

Il est entendu que l'alinéa 28(2)*c)* de la *Loi* autoriserait la considération de facteurs humanitaires et de compassion pour corriger un manquement aux conditions de résidence. Le Comité a toutefois déterminé qu'il serait approprié d'inclure des situations précises dans le Règlement pour plus de certitude.

RECOMMANDATION 59

Le Règlement devrait prévoir que les résidents permanents respectent l'obligation de résidence de l'article 28 de la *Loi* s'ils sont à l'extérieur du Canada pour étudier dans un établissement postsecondaire; pour prendre soin d'un proche malade; ou s'ils sont empêchés de rentrer au Canada sans qu'il en soit de leur faute (par exemple : guerre civile ou service militaire obligatoire).

D. CARTE DE RÉSIDENT PERMANENT

L'article 31 de la *Loi* prévoit qu'une attestation de statut sera remise aux résidents permanents et que le Règlement peut préciser les circonstances dans lesquelles

l'attestation peut être délivrée, renouvelée ou révoquée. Cette attestation, ou carte dite « feuille d'érable », est, dans la plupart des cas, valide pendant cinq ans.

Des cartes sont remises à tous les nouveaux résidents permanents. Les résidents permanents qui désirent voyager (ou les nouveaux résidents permanents, après cinq ans, à l'expiration de leur carte) doivent faire une demande de carte. La demande se fait de la même manière qu'une demande de passeport. Il faut un répondant dont la profession doit figurer dans la liste retreinte fournie et qui connaît le demandeur depuis deux ans. Des renseignements sont demandés concernant toute absence du Canada au cours des cinq dernières années, et ce afin que soient respectés les critères de résidence pour un demandeur de statut de résident permanent.

Comme plusieurs témoins l'ont toutefois souligné, les renseignements demandés vont bien au-delà de ceux qui figurent sur une demande de passeport. Par exemple, on demande au demandeur : où il a vécu au cours des cinq dernières années; le nom de tous les employeurs pour lesquels il a travaillé durant cette même période ou des établissements d'enseignement qu'il a fréquentés; les noms, adresses et numéros de téléphone de deux citoyens canadiens ou résidents permanents qui connaissent le demandeur; et des pièces d'identité, dont (entre autres choix) son dernier avis de cotisation de Revenu Canada.

Le Comité est d'avis que les renseignements qu'on entend recueillir pour la délivrance d'une carte de résident permanent vont bien au-delà de ce qui est nécessaire pour établir qu'une personne est toujours un résident permanent. L'identité et la résidence semblent être les éléments importants, et bon nombre des renseignements qu'on entend recueillir ne sont donc pas pertinents. Nous recommandons que le gouvernement revoie le texte de ces dispositions pour ne s'attacher qu'aux renseignements directement pertinents à l'établissement ou au maintien de la résidence permanente.

RECOMMANDATION 60

Les renseignements exigés dans une demande de carte de résident permanent ne devraient porter que sur l'identité et la résidence.

À l'origine, la carte de résident permanent devait contenir des dispositifs de sécurité tels que du papier de première qualité ainsi qu'une photo du titulaire. Les données biographiques concernant le statut devaient être incorporées dans une bande magnétique. La carte allait être un document sécuritaire contrairement à la fiche actuelle relative au droit d'établissement (IMM1000). Le Ministère sait depuis des années que la fiche peut être falsifiée puisqu'il s'agit d'un bout de papier sur lequel n'apparaît même pas la photo du titulaire.

Plusieurs témoins ont soulevé la question de savoir si la nouvelle carte de résident permanent comportera des identificateurs biométriques. Ils y étaient fortement opposés

parce que l'utilisation de données biométriques sous-entend que les résidents permanents sont moins honnêtes que les citoyens.

Certains détracteurs maintiennent toutefois que sans les données biométriques, la nouvelle carte ne sera pas plus sûre que la fiche IMM1000 qu'elle remplacera. Dans la présente section du rapport, le Comité se penchera sur les questions portant sur la sécurité de la carte telle qu'elle a été conçue à l'origine et l'utilisation possible d'identificateurs biométriques.

Nous commençons par la photo proposée comme dispositif de sécurité pour la nouvelle carte. La première chose à signaler est que les êtres humains ne sont pas particulièrement doués pour reconnaître quelqu'un à partir d'une photo sur une carte d'identité, plus particulièrement lorsque le titulaire est d'une autre culture. En outre, les lunettes, la coiffure et (pour les hommes) les poils faciaux peuvent changer, ce qui peut mener à des interrogations même lorsque la carte est présentée par son titulaire véritable.

Fait plus important, toutefois, est la facilité avec laquelle il est possible de falsifier une carte d'identité avec photo. Il suffit d'effectuer une recherche superficielle sur Internet pour trouver une foule de sites Web où l'on offre de fausses cartes d'identité destinées à toutes sortes d'usage. Il y en a même un qui évalue la qualité des produits falsifiés offerts par les autres sites.

Certains sites prétendent offrir ce service à des fins de « divertissement »; d'autres ne prennent même pas la peine de faire semblant. En voici un à titre d'exemple : « Devenez QUI VOUS VOULEZ! Étonnez vos amis et MYSTIFIER...TOUT LE MONDE...EN TOUT TEMPS...N'IMPORTE OÙ. Rétablissez votre crédit. Voyagez en première classe. Protégez vos êtres chers. Personne ne saura la VÉRITÉ sauf vous. Disparaissez complètement et commencez une nouvelle vie! »

Même si ces entreprises ne disposent pas d'outils perfectionnés pour reproduire une carte de première qualité, d'autres les ont. Aussi, le Comité est d'avis que les Canadiens ont raison de s'inquiéter au sujet de la sécurité de la nouvelle carte. Il serait dommage que le gouvernement dépense une vingtaine de millions de dollars sans pour autant atteindre son objectif.

Les identificateurs biométriques sont-ils la solution? La « biométrie » est la technologie qui convertit les caractéristiques physiques et comportementales des particuliers en données numériques. Les données sont cryptées dans un système, qui peut être une carte individuelle, et sont utilisées pour effectuer des comparaisons.

Il existe divers types d'identificateurs biométriques. Certains — les empreintes digitales et les caractéristiques de l'œil (la rétine et l'iris) — sont uniques à chacun. D'autres comme les traits du visage, la géométrie de la main et l'empreinte vocale sont

considérés comme étant relativement uniques à une personne. Les deux types contiennent de l'information qui est considérée comme non transférable. Ni l'un ni l'autre ne contient de données *concernant* la personne; l'identificateur biométrique est plutôt les données *de* la personne.

Les identificateurs biométriques sont utilisés à des fins d'*authentification* (ou de vérification) de l'identité ou de l'*identification* de la personne ou les deux. Dans le cas de la carte de résident permanent, l'identificateur crypté dans la carte serait comparé à l'information biométrique présentée en personne. Si les deux correspondent, l'identité de la personne est authentifiée. Étant donné que l'identificateur biométrique serait crypté dans la carte, il serait extrêmement difficile de falsifier celle-ci.

Certains observateurs s'inquiètent de l'usage généralisé de l'information biométrique, en particulier dans le secteur privé. Ils font valoir que les systèmes biométriques ne sont pas inviolables et qu'il y des risques d'échanges de données. Ils estiment que certains usages, tels que la surveillance des foules à partir des trait faciaux, menacent l'autonomie individuelle.

Les détracteurs considèrent que l'utilisation généralisée de la biométrie soulève des questions d'ingérence dans la vie privée, s'attaque à l'individualité humaine et peut provoquer chez certaines personnes le sentiment que le gouvernement et l'entreprise privée interviennent trop dans leur vie personnelle. Ils parlent d'envahissement furtif, c'est-à-dire d'une utilisation de la technologie à des fins non voulues, voire non prévues au moment de son introduction.

Tout en étant sympathique aux préoccupations ci-dessus au sujet de l'utilisation des identificateurs biométriques, le Comité croit qu'avec des dispositifs de sécurité appropriés et pour les fins limitées envisagées, un identificateur biométrique est essentiel pour assurer l'aspect sécuritaire de la nouvelle carte de résident permanent.

Quels seraient les dispositifs de sécurité appropriés? Nous recommandons les suivants :

Bien qu'aucun système biométrique ne soit inviolable, le système devrait être le plus précis possible afin d'assurer un haut degré de confiance dans les résultats.

Toutes les mesures possibles devraient être prises pour empêcher les risques d'altération du système.

Une identificateur unique — les empreintes digitales ou la lecture d'empreintes rétiniennes — serait préférable à un identificateur moins fiable.

L'usage de l'identificateur biométrique sur la carte serait réservé à des fins d'immigration.

Étant donné que l'identificateur sur la carte authentifie l'identité du titulaire enregistré dans le système, il est essentiel que le processus d'enregistrement initial soit le plus précis possible. La biométrie ne peut pas déceler une fausse identité.

RECOMMANDATION 61

Pour accroître la sécurité de la nouvelle carte de résident permanent, le gouvernement devrait introduire un identificateur biométrique une fois convaincu que les dispositifs de protection appropriés sont en place.

PARTIE 6 : RÉGLEMENTATION DES EXPERTS-CONSEILS EN IMMIGRATION

L'article 91 de la *Loi* permet la prise de règlements concernant quiconque peut ou ne peut pas représenter, conseiller ou consulter une personne qui fait l'objet d'une procédure ou d'une demande devant le Ministre, un agent ou la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. On peut supposer que l'objet de tout règlement envisagé en application de cette disposition est de guider les experts-conseils en immigration. Le projet de règlement, tout comme le Résumé de l'analyse d'impact sur la réglementation, sont toutefois muets au sujet des experts-conseils. Selon plusieurs témoins, il s'agit là d'omissions décevantes. Le nouveau ministre a demandé précisément que le Comité se penche sur cette question.

Pendant plusieurs années, le public, le Ministère et le Parlement ont été témoins des nombreux problèmes créés par des experts-conseils en immigration peu scrupuleux. Nous nous empressons d'ajouter que plusieurs sont des experts-conseils de bonne foi, dont certains ont comparu devant nous comme témoins. En 1995, le Comité a étudié la question et déclaré qu'il était temps de mettre fin à l'exploitation de gens vulnérables par des experts-conseils sans scrupule, et il a proposé des mesures concrètes pour y arriver. Plus de six ans plus tard, après que peu de progrès réels eurent été réalisés, le rapport portait le titre ironique : *Les conseillers en immigration : le temps est venu d'agir.*

Certaines mesures ont été prises. Des groupes représentant des experts-conseils ont collaboré à la mise au point d'un modèle de réglementation pour un collège des praticiens d'immigration du Canada selon les exigences du Ministère, mais le projet n'a pas été mené à terme. Le Comité exhorte le Ministère à prendre cette question au sérieux et à mettre en place un système de réglementation le plus tôt possible.

RECOMMANDATION 62

Citoyenneté et Immigration Canada devrait traiter en priorité l'accréditation des experts-conseils en immigration. À cette fin, il devrait collaborer, avec les groupes représentant les experts-conseils, au développement et à la mise en place du Collège des praticiens d'immigration et donner suite au rapport de 1995 du présent Comité.

PARTIE 7 : RÈGLES DE LA COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

La plupart des témoins ont abordé la question du projet de règlement de Citoyenneté et Immigration Canada, mais un d'eux a soulevé la question du statut de l'intervenant dans les règles proposées par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Les règles concernant la Section d'appel de l'immigration prévoient que, dans certaines circonstances, les intervenants peuvent demander leur statut dans le cadre d'une procédure devant la Section. À quelques exceptions près, ils ont les mêmes droits en matière de participation et d'avis que les autres participants. Selon le témoin, il faudrait annuler trois de ces exceptions.

L'annulation de ces exceptions aurait l'effet suivant :

- Les intervenants seraient avisés de toute information ou preuve spécialisée qu'entend utiliser la Section;
- Les intervenants pourraient signifier par avis qu'ils entendent contester un point constitutionnel;
- Les intervenants pourraient prétendre, dans une demande pour interjeter appel d'une décision, que la Section a contrevenu au principe de justice naturelle.

Il a aussi été recommandé que les intervenants puissent également jouer un rôle dans les autres sections.

RECOMMANDATION 63

Les règles de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devraient permettre aux intervenants d'exercer la plus grande latitude possible devant la Section d'appel de l'immigration pour pouvoir mettre à profit leur expertise.

RECOMMANDATION 64

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié devrait songer à prévoir dans les règles la participation des intervenants devant toutes les sections de la Commission.

PARTIE 8 : AUTRES QUESTIONS

A. CONSIDÉRATIONS D'ORDRE HUMANITAIRE

L'article 25 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* permet d'atténuer bien des difficultés. Il permet au Ministre d'accorder le statut de résident permanent à une personne qui est interdite de territoire ou ne satisfait pas aux exigences de la *Loi*, si des considérations d'ordre humanitaire le justifient. Le Règlement ajoute à ce pouvoir.

Plusieurs témoins trouvent le projet de règlement ambigu concernant les considérations d'ordre humanitaire. Ils voient dans la *Loi* une contradiction apparente et un manque de clarté pour ce qui est de l'objet de chaque disposition. Au lieu de faciliter la compréhension du texte, les notes marginales ajoutent à la confusion. Certains témoins ont été incités à croire que, même si la *Loi* permet de *lever* l'interdiction de territoire dans des cas dignes d'intérêt, le Règlement exige qu'une personne *ne soit pas* interdite de territoire.

En fait, la lecture attentive du projet de règlement révèle que c'est seulement lorsque le Ministre songe à accorder le statut de résident permanent à une personne qui ne fait pas partie d'une catégorie d'immigration et qui ne satisfait donc pas aux exigences de la *Loi* que la personne doit démontrer qu'elle n'est pas inadmissible pour des raisons médicales, de sécurité ou autres. Le Comité admet que les dispositions peuvent être acceptables juridiquement parlant, mais il est toutefois d'avis qu'il faudrait en revoir le texte pour les clarifier. Ces dispositions créent tellement de confusion qu'elles ne devraient pas être adoptées sans avoir été reformulées.

RECOMMANDATION 65

Il faudrait revoir le texte des articles 108, 110 et 112, qui traitent des considérations d'ordre humanitaire pour en préciser l'esprit.

Un autre groupe a demandé d'inclure dans le Règlement certains critères pouvant être invoqués pour des raisons humanitaires : protection dans des situations violentes, protection ou réhabilitation des victimes de trafic et réunification des familles.

Le Comité est d'accord pour dire que, compte tenu de leur importance, il est raisonnable d'inclure les facteurs susmentionnés dans le Règlement. Nous tenons à souligner qu'une telle liste ne serait donnée qu'à titre indicatif et n'empêcherait aucunement un agent d'envisager d'autres facteurs, ni l'inclusion d'autres facteurs dans les lignes directrices.

RECOMMANDATION 66

Il faudrait inclure dans le Règlement une liste non exhaustive de facteurs importants pouvant être pertinents dans une décision basée sur des motifs humanitaires.

B. ENFANTS MINEURS ET SCOLARITÉ

Le paragraphe 30(2) de la *Loi* dispose que tout enfant mineur au Canada, *autre que l'enfant d'un résident temporaire qui n'est pas autorisé à travailler ou à étudier*, est autorisé à étudier aux niveaux préscolaire, primaire ou secondaire. Ce que le Comité comprend de ce passage en italique, c'est qu'il concerne les visiteurs ou les touristes légitimes. Dans son Résumé de l'étude d'impact sur la réglementation, le Ministère explique que la disposition vise à faciliter l'accès de tous les enfants mineurs à l'éducation au Canada en allégeant les procédures administratives.

Le Comité reconnaît que l'application de cet article peut faire problème si certains parents n'ayant pas le statut d'immigrant au Canada craignent d'être découverts lorsqu'ils inscrivent pour la première fois leurs enfants à l'école. Afin d'éviter que des enfants ne soient tenus à l'écart du milieu scolaire pour cette raison, CIC devrait informer les administrations scolaires de la portée limitée de la disposition dans la *Loi*, qui est de donner accès à l'éducation à *tous* les enfants mineurs, sauf aux enfants de touristes et de visiteurs légitimes.

RECOMMANDATION 67

Afin d'éviter un effet préjudiciable sur l'accès des enfants à l'éducation, il faudrait inclure dans le Règlement des dispositions pour clarifier, à l'intention des administrations scolaires, l'objet de la *Loi* concernant l'éducation des enfants mineurs.

RECOMMANDATION 68

Citoyenneté et Immigration Canada devrait établir à l'intention des administrations scolaires des directives claires à suivre pour que tous les enfants mineurs admissibles puissent être inscrits à l'école. Ces directives devraient être communiquées aux administrations scolaires.

C. PROGRAMMES DES ENTREPRENEURS ET DES INVESTISSEURS

Dans l'ensemble, les catégories des entrepreneurs et des investisseurs restent inchangées dans le projet de Règlement. Toutefois, il faudrait établir une norme sur ce qui constitue une « expérience des affaires ». Le demandeur doit, au cours de deux des cinq dernières années, avoir été propriétaire et gestionnaire d'une « entreprise

admissible » ou gestionnaire d'au moins 50 employés dans une entreprise. L'article 76 donne une définition technique de ce qui constitue une « entreprise admissible » en fonction de facteurs tels que le chiffre d'affaires annuel, le revenu net ou l'actif net. De plus, l'avoir net de l'entrepreneur serait maintenant établi à 300 000 $.

Selon des témoins, les nouvelles normes pour ces programmes sont trop élevées et inciteront des gens d'affaires qu'on aurait aimé accueillir à présenter leur demande à d'autres pays que le Canada. Actuellement, l'entrepreneur potentiel doit démontrer qu'il a l'intention et est en mesure de fonder ou d'acheter une entreprise au Canada dont il entend assurer la gestion active. Il doit démontrer qu'il a la capacité de gérer, mais aucune règle rigoureuse ne permet de déterminer rapidement la taille de l'entreprise que l'entrepreneur a déjà gérée ou le nombre d'employés qu'il a déjà supervisés. Il n'existe actuellement aucune exigence concernant l'avoir net des entrepreneurs. De même, à l'heure actuelle, les investisseurs doivent démontrer qu'ils ont une expérience des affaires, mais il n'existe aucune exigence minimale dans le Règlement.

Selon l'étude d'impact du Ministère, les changements ont été apportés pour garantir l'application uniforme de ce qui est devenu une détermination subjective en soi de l'expérience. On mentionne que les décisions en matière de sélection sont trop souvent contestées devant la Cour fédérale et on laisse entendre que le projet de loi contribuera à une plus grande transparence. Le Comité est toutefois d'avis que les nouvelles exigences pourraient avoir un effet néfaste sur la compétitivité des programmes sur le plan international.

RECOMMANDATION 69

Les programmes des entrepreneurs et des investisseurs devraient demeurer inchangés et chaque demande devrait être jugée selon ses mérites, sans égard à une norme établie.

D. LES TRAVAILLEURS AUTONOMES

Le Règlement proposé élargirait quelque peu la catégorie des travailleurs autonomes en incluant non seulement ceux qui contribueraient à la vie artistique et culturelle du Canada, mais également ceux qui apporteraient une contribution importante au sport international et ceux qui achèteraient et géreraient une exploitation agricole au Canada. Toutefois, le Comité croit que cette catégorie demeure malgré tout trop restrictive. On devrait envisager d'inclure d'autres personnes qui sont capables de créer de l'emploi pour elles-mêmes.

RECOMMANDATION 70

On devrait élargir la catégorie des travailleurs autonomes afin d'y inclure d'autres personnes capables de créer leur propre emploi au Canada.

E. DÉTENTION DES ENFANTS

La détention d'enfants est toujours préoccupante. L'article 60 de la *Loi* établit le principe selon lequel la détention d'un mineur ne devrait se faire qu'en dernier recours, en tenant compte du meilleur intérêt de l'enfant. L'article 256 du Règlement précise les éléments particuliers à prendre en considération pour la détention des mineurs de moins de 18 ans. Ces éléments sont : la possibilité de conclure des ententes avec des organismes d'aides locaux; la durée de détention prévue; la possibilité que les mineurs soient toujours sous l'emprise des passeurs; et le genre d'établissement de détention prévu.

Le Comité s'est fait dire que le Règlement ne semble pas fondé sur le principe du « dernier recours ». Selon des témoins, on donne l'impression que si un établissement de détention est convenable, on peut y détenir des mineurs. Ces témoins se sont aussi dits opposés à la détention pour le seul motif de l'identité et à l'hypothèse voulant que, si des enfants sont entrés clandestinement grâce à des passeurs, cette raison est suffisante pour les détenir. On a plutôt proposé d'utiliser des « lieux sûrs ».

Le Comité trouve préoccupant que le Règlement donne sans le vouloir l'impression qu'il est justifié de détenir des mineurs dans la mesure où a été pris en compte, ou est applicable, un des éléments généraux prévus pour les adultes et les éléments particuliers prévus pour les enfants à l'article 256. C'est dommage, car cela va à l'encontre du principe du dernier recours sur lequel repose la *Loi*. Nous ne voyons pas pourquoi on ne rappellerait pas aux agents le principe dans l'article 256.

RECOMMANDATION 71

L'article 256 du Règlement, qui porte précisément sur la détention d'enfants mineurs, devrait rappeler le principe selon lequel un mineur ne peut être détenu qu'en dernier recours.

RECOMMANDATION 72

Il faudrait revoir le Règlement pour s'assurer qu'il s'inspire davantage de ce principe.

F. EXPULSIONS PAR LE MINISTRE

La *Loi sur la citoyenneté* stipule qu'une personne peut perdre sa citoyenneté si celle-ci a été obtenue par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. (Le processus de détermination des faits a lieu à la Cour fédérale.) La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* stipule que s'il y a perte de la citoyenneté pour ces motifs, la personne ne récupère pas son statut de résident permanent (paragraphe 46(2)) et devient donc un ressortissant étranger.

La nouvelle *Loi* énonce que le Règlement peut préciser les conditions dans lesquelles le Ministre peut rendre une ordonnance d'expulsion à l'égard de ressortissants étrangers sans déférer l'affaire à la Section de l'immigration pour enquête (paragraphe 44(2)).

L'une de ces conditions, prévue à l'article 234 proposé, est que le ressortissant étranger est interdit de territoire pour fausses déclarations relativement à une revendication du statut de réfugié, en vertu de l'alinéa 40(1)*c*) de la *Loi*. C'est la seule interdiction pour fausses déclarations prévue dans le Règlement proposé.

L'alinéa 40(1)*d*) de la *Loi* stipule qu'une personne est interdite de territoire pour fausses déclarations si elle perd sa citoyenneté du fait que celle-ci a été obtenue par fraude ou au moyen d'une fausse déclaration ou de la dissimulation intentionnelle de faits essentiels. L'un des témoins a proposé qu'on ajoute cet article à l'article 234 du Règlement proposé.

Si l'on ajoutait à l'article 234 du Règlement proposé un renvoi à l'alinéa 40(1)*d*) de la *Loi*, il ne serait pas nécessaire de déférer pour enquête à la Section de l'immigration un rapport d'interdiction de territoire résultant de la perte d'une citoyenneté obtenue par des moyens frauduleux, une question strictement factuelle, et une ordonnance d'expulsion pourrait être rendue immédiatement. On économiserait ainsi du temps en éliminant une étape inutile. La personne pourrait tout de même demander l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire à la Cour fédérale. Le Comité reconnaît qu'il s'agit d'une suggestion raisonnable.

RECOMMANDATION 73

On devrait ajouter à l'article 234 du Règlement proposé un renvoi à l'alinéa 40(1)*d*) de la *Loi*, afin qu'il ne soit pas nécessaire de déférer pour enquête à la Section de l'immigration un rapport d'interdiction de territoire résultant de la perte d'une citoyenneté obtenue par des moyens frauduleux, et qu'une ordonnance d'expulsion puisse être rendue immédiatement.

G. RÉDACTION DU RÈGLEMENT

Le Comité est conscient que le Règlement a été préparé pour publication à toute vapeur au lendemain des événements du 11 septembre 2001 et, par conséquent, le texte n'est pas aussi clair que nous l'aurions espéré. Selon plusieurs membres du Comité et des témoins qui ont comparu devant nous, le projet de règlement pourrait être rédigé dans une langue plus simple et serait plus facile à comprendre si on en repensait la mise en forme et les renvois. De plus, plusieurs témoins ont mentionné qu'il y a un certain manque de correspondance entre les textes anglais et français et que, dans certains cas, il faut se reporter à la version anglaise pour comprendre le sens véritable de la version française.

RECOMMANDATION 74

Avant que le Règlement entre en vigueur, il faudrait s'assurer de la clarté du texte et faire la correspondance entre les versions anglaise et française.

PARTIE 9 : TRANCHE 2 DU RÈGLEMENT

La deuxième tranche du Règlement de la nouvelle *Loi* a été publiée préalablement dans la *Gazette du Canada* le 9 mars 2002. Elle contient la partie du projet de règlement sur la saisie, les transporteurs, les prêts, les frais et les dispositions transitoires concernant l'exécution de la *Loi*, le programme de réétablissement des réfugiés et des personnes protégées à titre humanitaire, la protection des réfugiés, les procédures judiciaires, les personnes à charge, la catégorie du regroupement familial, le parrainage et les frais. Cette tranche prévoit une période de consultation de 30 jours, jusqu'au 8 avril 2002.

Comme elle n'a été publiée qu'après que le comité eut terminé la plupart de ses audiences, nous n'avons pu en faire qu'un examen sommaire. L'article 273, qui porte sur la restitution d'objets saisis à un propriétaire légitime, suscite des réserves. Il est difficile de déterminer dans le Règlement si un tiers innocent dont la voiture a servi à contrevenir à la *Loi* devra payer 5 000 $ pour récupérer son véhicule. Les fonctionnaires du Ministère ont indiqué que l'article 273(1) concernant la restitution d'un objet sans frais s'appliquera aux véhicules et que cela serait précisé dans les guides, mais cela devrait être clair dans le texte du Règlement.

RECOMMANDATION 75

Il faudrait modifier le Règlement pour préciser que le propriétaire légitime d'un véhicule qui n'a pas participé à une utilisation frauduleuse du véhicule, et qui n'avait pas de motifs raisonnables de croire que ce dernier servirait à cette fin, se fera restituer son véhicule sans frais ni paiement.

Les règles concernant les avis aux transporteurs qui peuvent être tenus de payer des frais de rapatriement ou d'organiser le rapatriement sont aussi précisées dans la tranche 2. Ce point préoccupe un témoin qui a aussi indiqué dans son mémoire qu'il a hâte de savoir comment le Règlement définit un « transporteur », la « garantie » à fournir et l'obligation éventuelle de payer les frais médicaux engagés par les passagers. On ne sait si les transporteurs auront de sérieuses réserves au sujet de la tranche 2. Les dispositions transitoires concernant les réfugiés pourraient aussi susciter des réactions de la part de certaines parties. Le Comité regrette de n'avoir pu entendre ces groupes à cet égard. Leurs observations auraient été utiles au Ministère et il faudrait pouvoir les recueillir.

RECOMMANDATION 76

Le Comité recommande au gouvernement de tenir une autre consultation auprès des parties intéressées concernant la tranche 2 du Règlement.

PARTIE 10 : DATE DE MISE EN ŒUVRE

La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* a reçu la sanction royale le 1er novembre 2001. Le gouvernement a annoncé, et confirmé le 26 février 2002, qu'il prévoyait que la *Loi* et le Règlement prendront effet le 28 juin 2002. Bien que certains témoins aient suggéré de reporter la date de mise en œuvre pour ne rien brusquer, le Comité est convaincu que le travail qui s'impose pour permettre la mise en œuvre à la fin juin est bien amorcé.

Si la nouvelle *Loi* était mineure, avec peu d'effets immédiats, le Comité verrait peut-être les choses différemment. Mais la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* est la première révision complète des lois concernant l'immigration au Canada depuis le milieu des années 70. Elle va toucher — et améliorer — presque tous les aspects de notre programme d'immigration et d'accueil des réfugiés. Les dispositions sur la sécurité nationale et sur la sécurité du public constituent des aspects importants du programme et, dans la foulée du 11 septembre, elle revêtent encore plus d'importance.

Ces mesures de sécurité consistent notamment en des pouvoirs de détention plus fermes, des motifs plus larges pour refuser à des personnes l'accès au Canada pour des raisons liées au crime organisé, des règles plus rigoureuses concernant l'accès au système de détermination du statut de réfugié et la possibilité plus grande de recourir à des renseignements de nature délicate pour interdire d'accès au pays des personnes qui posent un danger ou les en faire sortir. Il est essentiel que ces mesures soient en place le plus tôt possible.

Les familles vont bénéficier de la nouvelle *Loi*. La définition révisée « d'enfant à charge » rendra plus d'enfants admissibles au parrainage. Pour la première fois, les conjoints de fait seront reconnus officiellement. L'aspect du fardeau excessif concernant la non-admissibilité pour des raisons médicales cessera de s'appliquer aux conjoints, aux conjoints de fait et aux enfants à charge.

Les réfugiés demandant le réétablissement à partir de l'étranger seront également avantagés. Les critères de sélection seront élargis et les familles pourront être réunies plus rapidement. Les réfugiés et leurs personnes à charge seront aussi exemptés de l'aspect du fardeau excessif qui concerne la non-admissibilité pour des raisons médicales.

Les réfugiés véritables demandant protection à partir du Canada devraient trouver le processus plus rapide et plus juste, et il y aura de nouveaux mécanismes pour les personnes qui pourraient se servir du système à d'autres fins.

Pour toutes ces raisons, le Comité appuie la décision de faire entrer en vigueur la nouvelle loi et son règlement le 28 juin 2002.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que les demandes appartenant à la catégorie des travailleurs qualifiés reçues avant le 31 décembre 2001 soient traitées selon les critères de sélection existants jusqu'au 31 mars 2003.

RECOMMANDATION 2

Citoyenneté et immigration Canada doit s'engager à traiter en priorité les demandes déjà présentées par des travailleurs qualifiés.

RECOMMANDATION 3

Les employés de tous les bureaux ayant à traiter un grand nombre de demandes émanant de travailleurs qualifiés doivent réévaluer leur politique habituelle en matière d'entrevue avec les demandeurs — décider quand ils ont absolument besoin de faire une entrevue et quand ils peuvent s'en dispenser.

RECOMMANDATION 4

Il y aurait lieu de recourir à des équipes spéciales (« équipes de formation et d'intervention spéciales ») pour écluser les dossiers en attente de traitement dans les bureaux où l'arriéré est lourd afin que ces demandes soient traitées rapidement et que leurs auteurs ne soient pas désavantagés par le lieu où ils ont présenté leur demande.

RECOMMANDATION 5

Par souci de justice et d'équité, le gouvernement devrait augmenter les ressources affectées au traitement des demandes présentées par des travailleurs qualifiés afin d'atténuer l'incidence que les nouveaux critères de sélection pourraient avoir sur le délai de traitement de ces demandes.

RECOMMANDATION 6

Il y aurait lieu de ne plus exiger, dans l'évaluation de la scolarité, que le demandeur ait cumulé un certain nombre total d'années d'études.

RECOMMANDATION 7

Il y aurait lieu d'allouer 15 points au titre des diplômes et certificats de compétence et d'apprentissage qui exigent un ou deux ans d'études à temps plein et 5 points de plus aux demandeurs de ce groupe qui ont un diplôme d'études secondaires.

RECOMMANDATION 8

Le demandeur titulaire de deux diplômes d'études universitaires de premier cycle ou plus devrait avoir droit à 25 points en vertu du critère « études ».

RECOMMANDATION 9

Relativement aux études ou à la formation, il y aurait lieu de définir l'expression « à temps plein » comme s'entendant d'au moins 12 heures de cours par semaine et comme englobant les programmes coopératifs.

RECOMMANDATION 10

Il y aurait lieu de prévoir dans la grille de pointage quatre degrés de connaissance de la langue : la bonne connaissance, la connaissance moyenne, la connaissance de base et la connaissance nulle.

RECOMMANDATION 11

Il y aurait lieu d'allouer 12 points pour la connaissance moyenne de la première langue officielle et 4 points pour sa connaissance de base.

RECOMMANDATION 12

Il y aurait lieu de porter à huit le nombre de points alloués au titre de la bonne connaissance de la deuxième langue officielle du demandeur, de porter à six le nombre de points alloués au titre de sa connaissance moyenne et d'allouer quatre points au titre de sa connaissance de base. Le nombre total de points à allouer au titre de la connaissance de la langue devrait rester de 20, et des points supplémentaires devraient pouvoir être alloués en vertu du critère de l'adaptabilité aux demandeurs qui ont une bonne connaissance des deux langues officielles.

RECOMMANDATION 13

Il y aurait lieu d'allouer 10 points aux demandeurs âgés de 21 à 50 ans et de retrancher 2 points pour chaque année sous le minimum ou au-dessus du maximum.

RECOMMANDATION 14

Aucun point ne devrait être alloué au titre de l'adaptabilité pour une offre d'emploi non validée au Canada.

RECOMMANDATION 15

Il y aurait lieu de porter de 10 à 15 le nombre maximum de points allouables au titre de l'adaptabilité.

RECOMMANDATION 16

Il y aurait lieu d'allouer cinq points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui n'ont pas d'offre d'emploi validée au Canada, mais qui respecteraient autrement les exigences d'ententes sectorielles spéciales, comme le projet pilote relatif aux professionnels du logiciel.

RECOMMANDATION 17

Il y aurait lieu d'allouer sept points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui peuvent convaincre un agent d'immigration qu'ils entendent s'établir dans une région où l'immigration est faible. Il y aurait lieu de vérifier continuellement l'efficacité de cette mesure.

RECOMMANDATION 18

Il y aurait lieu d'allouer cinq points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui ont l'appui d'un organisme communautaire local et qui peuvent fournir un plan d'établissement.

RECOMMANDATION 19

Il y aurait lieu d'allouer cinq points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui ont déjà voyagé au Canada, à condition qu'il ne leur soit pas alloué de point au titre d'un travail ou d'études antérieurs au Canada.

RECOMMANDATION 20

Il y aurait lieu d'allouer quatre points au titre de l'adaptabilité aux demandeurs qui démontrent une connaissance supérieure de leur deuxième langue officielle.

RECOMMANDATION 21

Lorsque les critères du système de sélection auront été rajustés suivant les recommandations du Comité, il y aurait lieu d'établir la note de passage à 70 points.

RECOMMANDATION 22

Après deux ans, le Ministère devrait analyser l'incidence des modifications apportées à la grille et à la note de passage et faire rapport de ses constatations au Parlement.

RECOMMANDATION 23

Il y aurait lieu de modifier l'article 64(1)*b)* de façon que le montant minimum de fonds d'établissement exigé des travailleurs qualifiés et des membres de leur famille soit suffisant pour les soutenir pendant une période de six mois, et non d'un an, après leur entrée au Canada, selon les statistiques relatives au SFR.

RECOMMANDATION 24

Il y aurait lieu de reformuler l'article 65, relatif à l'applicabilité permanente des critères de sélection, de manière à y prévoir que le système de sélection et la note de passage en vigueur au moment de la demande doivent être utilisés à toutes les étapes du traitement de la demande et à indiquer avec précision les critères que le demandeur doit toujours respecter au moment où son visa lui est délivré.

RECOMMANDATION 25

Les formulaires de demande de résidence permanente au Canada devraient indiquer clairement que pour pouvoir exercer son métier ou sa profession une fois arrivé au Canada, le demandeur pourrait devoir faire reconnaître ses titres de compétence par un autorités réglementaires compétentes professionnelle et qu'il devrait communiquer avec les agences compétentes pour connaître ses chances d'obtenir cette reconnaissance.

RECOMMANDATION 26

Le gouvernement fédéral devrait aider les autorités réglementaires compétentes qui régissent l'accès aux métiers spécialisés et aux professions au Canada à établir l'équivalence entre les titres de compétence étrangers et canadiens de manière à faciliter l'entrée des immigrants qualifiés dans le marché du travail.

RECOMMANDATION 27

Lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux se rencontrent pour discuter de questions relatives à l'immigration, ils devraient accorder la priorité à la reconnaissance des titres de compétence étrangers. Il y aurait lieu de favoriser les partenariats entre les deux ordres de gouvernement et les autorités réglementaires compétentes des professions et métiers.

RECOMMANDATION 28

Les engagements de parrainage pour les enfants à charge devraient prendre fin au 19e anniversaire de ceux-ci. Quant aux enfants à charge qui ont 19 ans et plus à leur arrivée au Canada, l'engagement de parrainage devrait être de trois ans.

RECOMMANDATION 29

Il y aurait lieu d'autoriser les bénéficiaires de l'assistance sociale à parrainer un membre de la catégorie « regroupement familial » lorsqu'il peut être démontré, à l'aide d'éléments de preuve matérielle convaincants, que l'arrivée de ce dernier permettrait fort probablement au ménage de devenir autosuffisant sur le plan financier.

RECOMMANDATION 30

Le fait qu'un parent seul bénéficie de l'assistance sociale ne devrait pas l'empêcher de parrainer des enfants à charge.

RECOMMANDATION 31

Il y aurait lieu de maintenir le revenu minimum requis pour parrainer des membres de la catégorie « regroupement familial » autres que des conjoints, des conjoints de fait ou des enfants à charge au niveau du seuil de faible revenu applicable au lieu de résidence du parrain.

RECOMMANDATION 32

Les fiancés et conjoints de fait devraient faire partie de la catégorie de la famille.

RECOMMANDATION 33

Les raisons admissibles de la non-cohabitation des conjoints de fait devraient dépasser la « persécution » et le « contrôle pénal ». La preuve de discrimination devrait suffire.

RECOMMANDATION 34

Les agents qui évaluent les demandes des conjoints de fait devraient faire preuve de souplesse lorsqu'ils déterminent la durée de la cohabitation, qui ne devrait être qu'un facteur dans l'évaluation de l'authenticité de la relation de fait. La définition de « conjoint de fait » à l'article 1 devrait être modifiée en conséquence.

RECOMMANDATION 35

La définition de « conjoint de fait » à l'article 1 devrait préciser qu'il peut s'agir d'une relation homosexuelle ou hétérosexuelle.

RECOMMANDATION 36

Les citoyens canadiens et résidents permanents à l'étranger devraient être autorisés à parrainer des parents s'ils ont l'intention de rentrer au Canada pour y résider.

RECOMMANDATION 37

Dans la définition de l'expression « enfant à charge » à l'article 1 du Règlement, il faudrait utiliser « descendant » au lieu d'« enfant biologique ».

RECOMMANDATION 38

La pratique actuelle qui consiste à permettre aux membres de fait de la famille de s'établir avec le reste de la famille pour des motifs humanitaires devrait se poursuivre.

RECOMMANDATION 39

On devrait envisager de traiter en même temps qu'un réfugié choisi à l'étranger le cas des membres de la catégorie de la famille qui sont à la charge du réfugié.

RECOMMANDATION 40

Le Programme des offres d'emploi dans une entreprise familiale devrait être poursuivi et faire partie du Règlement.

RECOMMANDATION 41

Les personnes à qui la CISR accorde le statut de réfugié ou de personne protégée devraient recevoir le statut de résident permanent dans les 60 jours suivant la réception de leur demande de résidence permanente, et le constat d'identité de la CISR devrait être considéré valide à cette fin.

RECOMMANDATION 42

La catégorie des personnes protégées au Canada sans papiers devrait être abolie.

RECOMMANDATION 43

Remplacer l'obligation prévue à l'article 136(1)*g)* selon laquelle un réfugié outre-mer doit démontrer sa capacité d'« établissement économique » par la capacité d'« établissement ».

RECOMMANDATION 44

Rendre l'article 136(1)*g)* plus clair et indiquer que les facteurs témoignant du potentiel d'établissement doivent être examinés dans leur ensemble afin que la présence d'un point faible n'annule pas complètement les chances d'admission.

RECOMMANDATION 45

Le Ministère devrait prévoir des exigences additionnelles quant au contenu de l'entente avec les agences de présentation afin d'assurer l'équité procédurale du processus de présentation.

RECOMMANDATION 46

La définition de « solution durable » devrait être plus claire et devrait exclure la réinstallation involontaire dans le pays de nationalité ou de résidence habituelle.

RECOMMANDATION 47

Le délai imparti pour la présentation des demandes d'examen des risques avant renvoi devrait être de 30 jours.

RECOMMANDATION 48

Le Règlement devrait prévoir la tenue d'une audience pour examiner les risques avant renvoi lorsque le demandeur ne peut présenter de demande de protection à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié en raison d'un retrait ou désistement antérieur.

RECOMMANDATION 49

Le Règlement devrait prévoir des règles additionnelles pour faire en sorte que l'examen des risques avant renvoi assure une protection contre le *refoulement.*

RECOMMANDATION 50

La définition de « fardeau excessif » devrait faire référence aux dépenses publiques consacrées en moyenne, par habitant au Canada, aux services sociaux et de santé en fonction de l'âge et du sexe.

RECOMMANDATION 51

La période de calcul du fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé ne devrait pas dépasser cinq ans.

RECOMMANDATION 52

L'article 29 devrait être réécrit et préciser que lorsqu'un agent évalue si l'état de santé d'un demandeur est susceptible de mettre en danger la santé de la population, il devrait tenir compte du degré de transmissibilité de la maladie en cause.

RECOMMANDATION 53

Les considérations décrites dans l'affaire *Ribic* devraient constituer dans le Règlement les critères à utiliser pour déterminer s'il y a lieu de

tenir une audience sur l'admissibilité d'un résident permanent ayant été condamné à une peine de plus de deux ans.

RECOMMANDATION 54

Les demandeurs devraient pouvoir présenter une demande de visa à toute mission canadienne de l'immigration à l'étranger.

RECOMMANDATION 55

Les ressortissants étrangers qui sont au Canada en toute légalité devraient être autorisés à présenter une demande de permis d'étude à un bureau de CIC au Canada.

RECOMMANDATION 56

Les personnes qui se trouvent au Canada en vertu d'un permis de travail devraient être autorisées à présenter une demande de résidence permanente à un bureau de CIC au Canada.

RECOMMANDATION 57

Comme nous le recommandions dans notre rapport de décembre 2001 sur la sécurité à la frontière, on devrait assouplir les exigences du droit d'établissement en ce qui concerne les demandes faites pour des raisons d'ordre humanitaire dans le cas de personnes qui se trouvent illégalement au Canada, qui peuvent démontrer qu'elles ne constituent aucun risque pour notre pays et qui sont autosuffisantes. CIC devrait proposer un plan de mise en œuvre de cette recommandation pour qu'il soit examiné par le Comité.

RECOMMANDATION 58

Le Règlement devrait autoriser les demandes de rétablissement de statut à être présentées dans les 90 jours suivant la date d'expiration du statut d'un particulier.

RECOMMANDATION 59

Le Règlement devrait prévoir que les résidents permanents respectent l'obligation de résidence de l'article 28 de la *Loi* s'ils sont à l'extérieur du Canada pour étudier dans un établissement postsecondaire; pour prendre soin d'un proche malade; ou s'ils sont empêchés de rentrer au Canada sans qu'il en soit de leur faute (par exemple : guerre civile ou service militaire obligatoire).

RECOMMANDATION 60

Les renseignements exigés dans une demande de carte de résident permanent ne devraient porter que sur l'identité et la résidence.

RECOMMANDATION 61

Pour accroître la sécurité de la nouvelle carte de résident permanent, le gouvernement devrait introduire un identificateur biométrique une fois convaincu que les dispositifs de protection appropriés sont en place.

RECOMMANDATION 62

Citoyenneté et Immigration Canada devrait traiter en priorité l'accréditation des experts-conseils en immigration. À cette fin, il devrait collaborer, avec les groupes représentant les experts-conseils, au développement et à la mise en place du Collège des praticiens d'immigration et donner suite au rapport de 1995 du présent Comité.

RECOMMANDATION 63

Les règles de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devraient permettre aux intervenants d'exercer la plus grande latitude possible devant la Section d'appel de l'immigration pour pouvoir mettre à profit leur expertise.

RECOMMANDATION 64

La Commission de l'immigration et du statut de réfugié devrait songer à prévoir dans les règles la participation des intervenants devant toutes les sections de la Commission.

RECOMMANDATION 65

Il faudrait revoir le texte des articles 108, 110 et 112, qui traitent des considérations d'ordre humanitaire pour en préciser l'esprit.

RECOMMANDATION 66

Il faudrait inclure dans le Règlement une liste non exhaustive de facteurs importants pouvant être pertinents dans une décision basée sur des motifs humanitaires.

RECOMMANDATION 67

Afin d'éviter un effet préjudiciable sur l'accès des enfants à l'éducation, il faudrait inclure dans le Règlement des dispositions pour clarifier, à l'intention des administrations scolaires, l'objet de la *Loi* concernant l'éducation des enfants mineurs.

RECOMMANDATION 68

Citoyenneté et Immigration Canada devrait établir à l'intention des administrations scolaires des directives claires à suivre pour que tous les enfants mineurs admissibles puissent être inscrits à l'école. Ces directives devraient être communiquées aux administrations scolaires.

RECOMMANDATION 69

Les programmes des entrepreneurs et des investisseurs devraient demeurer inchangés et chaque demande devrait être jugée selon ses mérites, sans égard à une norme établie.

RECOMMANDATION 70

On devrait élargir la catégorie des travailleurs autonomes afin d'y inclure d'autres personnes capables de créer leur propre emploi au Canada.

RECOMMANDATION 71

L'article 256 du Règlement, qui porte précisément sur la détention d'enfants mineurs, devrait rappeler le principe selon lequel un mineur ne peut être détenu qu'en dernier recours.

RECOMMANDATION 72

Il faudrait revoir le Règlement pour s'assurer qu'il s'inspire davantage de ce principe.

RECOMMANDATION 73

On devrait ajouter à l'article 234 du Règlement proposé un renvoi à l'alinéa 40(1)*d*) de la *Loi*, afin qu'il ne soit pas nécessaire de déférer pour enquête à la Section de l'immigration un rapport d'interdiction de territoire résultant de la perte d'une citoyenneté obtenue par des moyens frauduleux, et qu'une ordonnance d'expulsion puisse être rendue immédiatement.

RECOMMANDATION 74

Avant que le Règlement entre en vigueur, il faudrait s'assurer de la clarté du texte et faire la correspondance entre les versions anglaise et française.

RECOMMANDATION 75

Il faudrait modifier le Règlement pour préciser que le propriétaire légitime d'un véhicule qui n'a pas participé à une utilisation frauduleuse du véhicule, et qui n'avait pas de motifs raisonnables de croire que ce dernier servirait à cette fin, se fera restituer son véhicule sans frais ni paiement.

RECOMMANDATION 76

Le Comité recommande au gouvernement de tenir une autre consultation auprès des parties intéressées concernant la tranche 2 du Règlement.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	29/01/2002	41
L'hon. Denis Coderre, ministre		
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes		
Mark Davidson, directeur, Politique et Programme économiques, Sélection		
Nicole Girard, directeur intérimaire, Révision législative		
Daniel Therrien, directeur général, réfugiés		
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	29/01/2002	42
Manon Brassard, directrice générale		
Krista Daley, avocate générale principale		
Peter Showler, président		
Association du Barreau canadien	31/01/2002	43
Gordon Maynard, trésorier		
Benjamin Trister, président		
Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration		
Patrice Brunet, avocat		
David Chalk, avocat		
Barreau du Québec		
Julie Delaney, avocate		
Noël St-Pierre, avocat		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
B'nai Brith Canada	31/01/2002	43
David Matas, avocat principal		
Conseil canadien pour les réfugiés		
Janet Dench, directrice générale		
Kerri Jacobs, président		
« Maytree Foundation »		
Elizabeth McIsaac, directrice		
Ratna Omidvar, directeur général		
« Association of Immigration Counsels of Canada »	04/02/2002	44
Joseph Kenney, premier vice-président national		
John Ryan, président national		
Association nationale de la femme et du droit		
Andrée Côté, directrice		
Chantale Tie, avocate		
« Coalition for a Just Immigration & Refugee Policy »		
Avvy Go, directrice		
Comité canadien d'action sur le statut de la femme		
Sungee John, « Chair of the Immigration Committee and Acting Treasurer »		
Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés		
Judith Kumin, déléguée au Canada		
Kim Mancini, avocat		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada	04/02/2002	44
Janina Lebon, vice-présidente nationale		
Cres Pascucci, président national		
Association des universités et collèges du Canada	05/02/2002	45
Karen McBride, vice-présidente, Affaires internationales		
Canadiens et canadiennes pour une politique d'immigration juste et équitable		
Robin Seligman		
EGALE (Egalité pour les gaies et lesbiennes)		
Michael Battista, avocat		
John Fisher, directeur général		
LEGIT Vancouver		
Deb LeRose, membre		
Chris Morrissey, co-fondateur		
« Organization of Professional Immigration Consultants Inc. »		
Warren Lloyd, vice-président		
Jill Sparling, président		
Réseau juridique canadien VIH-SIDA		
Alana Klein, associée de recherche		
Table de concertation de Montréal au service des réfugiés		
Rivka Augenfeld, présidente		
Richard Goldman, membre de l'exécutif		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
« West Coast Domestic Workers' Association »	05/02/2002	45
Tami Friesen, avocate		
À titre individuel		
Mendel Green		
« Canadian Immigration Policy Council »	07/02/2002	46
Howard Greenberg, membre fondateur		
« Coalition of Regulatory Agencies »		
Marie Lemay, chef de la direction		
Susan Glover Takahashi, directrice générale		
« L. Cormode & Associates Research Services »		
Liisa Cormode, présidente		
Association canadienne des constructeurs d'habitations	19/02/2002	47
John Kenward, chef de l'exploitation		
Mary Lawson, secrétaire		
« African Canadian Legal Clinic »		
Erica Lawson, « Policy and Research Analyst »		
Conseil national indo-canadien		
David Davis, avocat		
« Inter Clinic Immigration Working Group »		
Michael Bossin, avocat		
Caroline Lindberg, avocate		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Le projet Getting Landed	19/02/2002	47
Harry Kits, directeur général		
« Parkdale Community Legal Services Inc. »		
Geraldine Sadoway, avocate		
« International Association of Immigration Practitioners »	21/02/2002	48
Ramesh Dheer, président national		
La Chambre de commerce du Canada		
Nancy Hughes Anthony, présidente et chef de la direction		
Benjamin Trister, président		
Manufacturiers et Exportateurs du Canada		
Margot Booth, directrice		
Mark Boudreau, premier directeur, Politique et Recherche		
À titre individuel		
L'hon. Anne C. Cools, sénatrice		
Roger Gallaway, député, Sarnia—Lambton		
Congrès des Ukrainiens-Canadiens	26/02/2002	49
Eugene Czolij, président		
Eugen Duvalko, directeur général		
Conseil national des canadiens chinois		
Jonas Ma, président		
Rupert Yeung, membre		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Fédération juive de Winnipeg	26/02/2002	49
Faye Rosenberg-Cohen, directrice de la planification		
Leslie Wilder, vice-présidente		
Fédération maritime du Canada (La)		
Anne Legars, directrice		
« National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada »		
Anu Bose, directrice exécutive		
Karine Pelletier, membre		
Commissariat aux langues officielles	28/02/2002	50
Dyane Adam, commissaire		
Gérard Finn, directeur général, Politiques et Communications		
Jack Jedwab, directeur général, Association d'études canadiennes		
Congrès du travail du Canada		
David Onyalo, directeur national		
Hassan Yussuff, vice-président exécutif		
La Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité y compris ceux de l'holocauste		
Kenneth Narvey, chercheur juridique et dirigeant responsable des opérations		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	12/03/2002	52
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe, Développement des politiques et programmes		
David Dunbar, avocat-conseil, Services juridiques		
Nicole Girard, directeur intérimaire, Révision législative		
Daniel Therrien, directeur général, réfugiés		
Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration	12/03/2002	53
Frank Andrews, directeur adjoint, Politique et Programmes économiques		
Dick Graham, directeur, Révision législative, Exécution de la Loi		
Brian Gushulak, directeur général, Direction des services médicaux		
Paul Sandhar-Cruz, directeur adjoint, Politique et Programmes sociaux		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

« African Canadian Legal Clinic »

Association canadienne des conseillers en management

Association canadienne des constructeurs d'habitations

Association canadienne pour l'intégration communautaire

Association des universités et collèges du Canada

Association du Barreau canadien

Association nationale de la femme et du droit

« Association of Immigration Counsels of Canada »

Association professionnelle chinoise du Canada

Association québécoise des avocats et avocates en droit de l'immigration

Barreau du Québec

B'nai Brith Canada

« Canadian Immigration Policy Council »

Canadiens et canadiennes pour une politique d'immigration juste et équitable

« Coalition for a Just Immigration & Refugee Policy »

« Coalition of Regulatory Agencies »

« College of Immigration Practitioners of Canada »

Comité canadien d'action sur le statut de la femme

Commissariat aux langues officielles

Congrès des Ukrainiens-Canadiens

Conseil canadien pour les réfugiés

Conseil d'Ottawa-Carleton sur le Sida

Conseil national des canadiens chinois

Conseil national indo-canadien

EGALE (Egalité pour les gaies et lesbiennes)

Fédération juive de Winnipeg

Fédération maritime du Canada (La)

« Greater Toronto Home Builders' Association »

Mendel Green

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

« Inter Clinic Immigration Working Group »

« International Association of Immigration Practitioners »

Matthew Jeffery

« Korean Society of B.C. for Fraternity and Culture »

« L. Cormode & Associates Research Services »

La Chambre de commerce du Canada

La Coalition des synagogues concernant le droit relatif aux crimes de guerre et aux crimes contre l'humanité y compris ceux de l'holocauste

« Law Union of Ontario »

Le projet Getting Landed

George Lee

LEGIT Vancouver

Manufacturiers et Exportateurs du Canada

«Maytree Foundation»

« National Congress of Chinese Canadians (Ontario Chapter) »

« National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada »

« Organization of Professional Immigration Consultants Inc.

« Parkdale Community Legal Services Inc. »

« Philippine Women Centre »

Réseau juridique canadien VIH-SIDA

Syndicat des centres d'emplois et immigration Canada

Ville de Toronto — groupe de travail sur l'immigration et les réfugiés

« West Coast Domestic Workers' Association»

« West Coast L.E.A.F. Association »

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (*fascicules n^{os} 41 à 59 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Joe Fontana, député

COMMENTAIRES DE L'OPPOSITION OFFICIELLE

Les députés de l'Alliance canadienne se sont engagés dans un esprit positif dans l'examen du Règlement avec les députés du gouvernement. Nous sommes d'accord avec la participation accrue d'un comité permanent à l'examen des règlements. Nous appuyons le rapport dans la mesure où il permet de préciser l'application du projet de loi C-11 en cours. Nous constatons que les problèmes internes avec le Ministère se poursuivront malgré l'amélioration générale du système.

Au nom des Canadiens, nous soutenons que même avec l'adoption du projet de loi C-11, et l'entrée en vigueur du Règlement afférent, le Canada aura un système beaucoup trop complexe et coûteux. Le principe n'est pas difficile à comprendre : le Canada a besoin de règles claires pour donner son agrément aux demandes d'immigration méritoires tout en assurant la sécurité de la population. Or, le fait que des millions de personnes soient en déplacement dans le monde et que le Canada soit incapable de venir à bout des abus constatés dans la catégorie des réfugiés demeure problématique.

Loin de simplement critiquer, l'Alliance canadienne a une vision positive. Le Canada est une terre d'immigrants que les nouveaux arrivages n'ont cessé d'enrichir. Un gouvernement de l'Alliance canadienne facilitera les niveaux actuels d'immigration et améliorera la sécurité, l'équité et l'intégrité du système. Celui-ci doit répondre aux attentes élevées du Canadien moyen et améliorer le bien-être des arrivants. Nous préserverons la souveraineté canadienne aux frontières.

Nous sommes conscients que la société canadienne a été bâtie par les vagues successives d'immigrants venues de tous les coins de la planète. Nous voulons créer une politique d'immigration positive basée sur le mérite. Son application tiendra compte avant tout des besoins économiques du Canada. Nous voulons doter le système de plus de sécurité et de fiabilité et notamment faire respecter les obligations de parrainage. Nous voulons collaborer davantage avec les provinces en matière de politique nationale et de coûts d'établissement. Nous affirmons l'indépendance de l'administration de l'immigration par rapport au multiculturalisme fédéral.

Les non-citoyens du Canada qui sont reconnus coupables d'un acte criminel, ou dont la participation à une activité criminelle grave est connue, seront déportés. Grâce à un tri plus attentif de l'élément criminel, nous protégerons l'intégrité et la sécurité des immigrants et ferons une meilleure prévention de la criminalité dans les collectivités. Le Canada ne devrait plus être considéré comme un refuge sûr pour les membres de réseaux internationaux.

Nous affirmons que le Canada a une obligation humanitaire internationale, à savoir accueillir sa part de véritables réfugiés. Le statut de réfugié sera déterminé avec

diligence, dans le respect du droit et sans ingérence politique. Par souci d'équité, nous déporterons rapidement les demandeurs refusés et les arrivants illégaux, et nous poursuivrons en justice quiconque abusera du système ou profitera d'un abus. Nous redistribuerons les ressources de manière à faire baisser le nombre de personnes — des milliers — qui n'ont pas de statut juridique au Canada ou qui figurent sur la liste de déportation.

Nous allons revoir la catégorie du permis ministériel, en tentant d'améliorer la transparence et la responsabilité à l'égard du public dans le contexte de la *Loi sur la protection des renseignements personnels.*

En ce qui concerne le Règlement, pour rendre le projet de loi C-11 opérationnel, il faut souligner que le Canada est dans un « processus » et loin de la « finalité ». Il est prévu que la nouvelle loi et le nouveau règlement devront être modifiés dans un délai relativement court une fois que les réalités de leur application seront apparues.

Pendant que le Comité permanent entendait les témoignages et recommandait des changements, les députés de l'Alliance canadienne cherchaient à apporter d'autres améliorations pour peu que les députés du gouvernement fussent disposés à se laisser convaincre. Le système demeure toutefois un véritable bourbier administratif et gruge des sommes excessives d'argent.

La difficulté posée à long terme par le système est d'ordre idéologique et philosophique. Il faut faire preuve d'un plus grand courage politique et viser des normes de sécurité publique plus élevées dans un contexte de simplicité administrative et de rentabilité.

OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS

L'étude en comité du projet de réglementation sur l'immigration et la protection des réfugiés publié le 10 décembre 2001, conformément à l'article 5(2) de la *Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger*, a fait la preuve de la sagesse du législateur. N'eut été de cet article mis de l'avant par le Bloc Québécois, la mise en application de ces règlements auraient donné raison aux nombreux intervenants qui craignaient, lors des auditions en comité du projet de loi C-11, que cette législation ne soit porteuse de resserrements marqués quant à l'accès au Canada pour les immigrants et les réfugiés.

Le Bloc Québécois tient à souligner à quel point les témoignages présentés au Comité durant les dernières semaines ont été précieux pour les membres du Comité. Ils nous ont permis de cerner des avenues pour que la réglementation respecte l'esprit de la loi pour l'appliquer avec équité, ouverture et compassion.

Bien que le Bloc Québécois partage assez largement les propositions contenues dans le rapport, il nous apparaît utile de faire part des quelques commentaires suivants.

1. Rétroactivité

Cette réalité touche deux groupes de demandeurs, à savoir ceux dont la date d'application est antérieure au 10 décembre 2001 et ceux dont la date d'application se situe entre cette date et la date réelle de mise en vigueur des nouveaux règlements. Même si les balises retenues par le Comité pour la nouvelle grille de sélection nous apparaissent plus équitables, nous croyons que cette grille ne devrait être utilisée, dans le cas des demandeurs du second groupe, qu'après le 31 mars 2003. Après cette date, les demandeurs de ce groupe qui n'obtiendraient pas la note requise avec la nouvelle grille, devraient être évalués avec l'ancienne grille. Une telle façon de faire garantirait l'équité à chacun et contribuerait en plus à valider la nouvelle grille.

2. Grille de sélection

Bien que le Québec, étant responsable de la sélection de ses immigrants autonomes, ne soit pas concerné par les dispositions de la future grille de sélection, nous émettons de sérieuses réserves à la notation de 15 points accordés à l'emploi réservé et approuvé par DRHC, compte tenu qu'au plus 2% des demandeurs peuvent s'en prévaloir. La notation devrait être réduite à 10 points et être idéalement incluse dans la section réservée à l'adaptabilité. Quant aux points reliés à l'éducation du conjoint ou partenaire de fait, ne constituent-ils pas une discrimination basée sur le statut civil?

3. Carte de résident permanent

L'introduction d'une identification biométrique n'est pas une décision banale, compte tenu de son impact, notamment sur le droit à la vie privée. C'est une problématique qui doit être étudiée avec tout le sérieux qu'exigent les débats de société où les valeurs d'efficacité confrontent souvent brutalement les considérations éthiques. En aucun cas, une décision sur ce sujet ne doit être discriminatoire.

4. Détention des mineurs

Nous réitérons la position exprimée dans le rapport du Comité quant au recours à la détention des mineurs en gardant à l'esprit le fait que le détention n'est pas une forme de protection. Une telle décision ne saurait être prise sans l'évaluation professionnelle de praticiens particulièrement compétents en psychologie des enfants et des adolescents.

5. Programme des aides familiaux

Bien que le rapport ne réfère pas au programme des aides familiaux, le Bloc Québécois partage l'avis des témoins : le statut de résident permanent devrait être octroyé *de facto* à ces personnes et l'obligation de vivre à la même résidence que l'employeur devrait être supprimée. Par ailleurs, la nécessité pour l'employeur d'établir un contrat avec l'employé est insuffisante pour garantir le respect des normes du travail et assurer à ces personnes, le plus souvent des femmes, le respect de leurs droits fondamentaux.

En guise de conclusion, qu'il me soit permis de faire un clin d'œil à la lecture du titre du rapport : *Bâtir un pays / Building a nation*. Pour le Bloc Québécois, l'immigration contribue à bâtir nos sociétés. Tant le Québec que le Canada ont besoin de ces nouveaux citoyens et notre capacité d'accueil est essentielle à leur intégration dans l'une ou l'autre de ces sociétés. Par ailleurs, le Bloc Québécois souhaite que la version corrigée de la réglementation soit transmise au comité avant sa publication.

En terminant, comment ne pas souligner le travail extrêmement professionnel de notre équipe de recherche, des traducteurs et du personnel de soutien. Leur compétence a certainement eu à voir avec le climat convivial et axé sur la tâche qui a régné autour de la table au cours des dernières semaines. Un grand merci à tous et à toutes.

Madeleine Dalphond-Guiral
Députée de Laval-Centre
et porte-parole du Bloc Québécois
en matière de Citoyenneté et Immigration

20 mars 2002

RAPPORT DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE
JUDY WASYLYCIA-LEIS, DÉPUTÉE

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a réussi à transformer les propositions médiocres qu'il avait reçues en un règlement de beaucoup amélioré à soumettre au gouvernement. Dans ce travail, le Comité a reçu une aide précieuse des témoins qu'il a entendus et des nombreux autres intervenants qui ont communiqué avec lui pour lui faire part des craintes sérieuses que les dispositions réglementaires proposées au début leur inspiraient. Cette manifestation d'opposition populaire a contribué à améliorer le Règlement. Or, malgré les amendements importants qu'il a subis, il présente encore des défectuosités qui exigent un examen plus approfondi.

Des thèmes récurrents dans les divers témoignages reçus nous ont fait comprendre que le Règlement proposé ne permettrait pas au Canada d'atteindre son but — ouvrir ses portes plus grand encore —, qu'il laissait persister de nombreux problèmes et que beaucoup des conséquences indirectes qu'il ne pouvait manquer d'avoir semblaient avoir échapper à ses concepteurs. La date limite devancée du 28 juin a été maintes fois dénoncée comme un facteur contribuant aux effets néfastes du Règlement. Tous étaient déçus et avaient l'impression que le gouvernement avait raté une occasion rare.

Selon des données de recensement publiées récemment, le taux de croissance du Canada n'est que de 4 pour cent. Les économistes prévoient que si rien n'est fait, cela pourrait causer des pénuries de main-d'œuvre d'ici cinq ans. Bien que notre bien-être économique à venir n'ait jamais été aussi nettement tributaire d'une stratégie d'immigration efficace, nous n'avons pas réussi à faire augmenter l'immigration de un pour cent par année, ce qui constitue le but modeste fixé par le gouvernement actuel. La nouvelle loi et le Règlement ne nous permettent absolument pas de savoir quels résultats une politique d'immigration axée sur la croissance démographique pourrait avoir et constituent encore moins une stratégie bien conçue nous permettant de les obtenir.

Rien ne prouve que le système de points proposé, qui insiste encore plus sur un niveau de scolarité plus élevé, une meilleure connaissance des langues officielles et une plus grande expérience professionnelle — en dépit des amendements que le Comité y a apportées — permettra vraiment d'accueillir plus d'immigrants. Ce qu'on sait, c'est que beaucoup de personnes possédant les compétences recherchées par le Canada pourraient être refusées. Et les femmes, qui sont moins susceptibles d'avoir fait des études et de posséder des compétences officiellement reconnues, seront particulièrement défavorisées.

Paradoxalement, certaines des initiatives canadiennes qui ont connu le plus de succès en matière d'immigration, comme le Programme des candidats de la province du Manitoba, privilégient les compétences et l'adaptabilité. Ces initiatives sont censées complémenter, et non remplacer, la loi fédérale, un rôle qu'elles jouent de plus en plus au fur et à mesure qu'elles se multiplient dans le pays.

Dans un rapport d'étude récent, le Conseil canadien de développement social brosse un tableau troublant selon lequel les immigrants hautement qualifiés connaissent des taux de chômage et de sous-emploi très élevés, surtout s'ils sont membres de minorités raciales. Lors de l'étude du projet de loi, les Néo-démocrates ont demandé qu'on fasse une analyse comparative antiraciste entre les sexes. Nous la redemandons ici afin d'être certains qu'à tout le moins, la loi et son règlement d'application ne contribueront pas à produire des effets discriminatoires.

L'étude du CCDS et d'autres illustrent que les compétences acquises à l'étranger et l'expérience de travail sont sous-évaluées, d'où les problèmes graves de réinstallation — aspect crucial pour la réussite de tout programme d'immigration, aspect que le gouvernement fédéral n'a à toutes fins utiles pas tenu compte. Partout dans le monde, le type d'immigration et les tendances en matière d'immigration changent, et notre capacité à attirer de nouveaux immigrants dépendra en grande partie de notre réputation. En n'assurant par la reconnaissance des compétences et en ne se montrant pas proactif sur le plan de la réinstallation, le gouvernement se repose sur ses lauriers, mais ils auront tôt fait de flétrir face au chômage et à la discrimination qui attendent les immigrants. Les mauvaises nouvelles se répandent vite et, en l'occurrence, risquent de nuire à la prospérité économique future du Canada. Nous devons également nous méfier du danger d'accorder trop d'importance à d'étroites considérations économiques au détriment de l'équilibre de l'immigration de la catégorie des parents — le rempart confirmé de notre programme d'immigration. L'avenir de l'immigration repose en grande partie sur le rôle que joueront les liens de famille forts.

En plus des mesures visant à améliorer la reconnaissance des compétences, plusieurs autres questions de justice et d'équité demeurent sans réponse. Par exemple, le Nouveau Parti démocratique a demandé que soit modifié le Programme concernant les aides familiaux résidants. Rien n'est prévu à cet égard dans le Règlement. Il faut reconnaître les compétences des aides domestiques, et les personnes admises au Canada aux termes du programme des aides familiaux doivent pouvoir obtenir le statut de résident permanent. Le programme devrait être abandonné progressivement. Entre-temps, cependant, les participants devraient bénéficier des même droits fondamentaux accordés aux employés. Cibler les résidents permanents en les assujettissant à des règles sur l'ingérence dans la vie privée auxquelles les autres Canadiens ne sont pas assujettis est une autre source de préoccupation. La nécessité

d'inclure des données biométriques sur la nouvelle carte d'identité, par exemple, n'a pas été suffisamment démontrée, et cette possibilité d'intrusion devrait être abandonnée. Si, à l'avenir, le ministre détermine que l'information est nécessaire, il devrait soumettre la question à la Chambre des communes et au commissaire à la vie privée.

Une levée de boucliers a accueilli la proposition visant à appliquer le Règlement rétroactivement. Avec raison, car il ne faut pas régler le problème du manque de ressources et de l'arriéré en changeant injustement les règles en cours de route. Le Comité a bien essayé de jouer avec les dates, mais l'application rétroactive du Règlement demeure inacceptable. Cette question a causé du tort à notre réputation et accentué l'impression que le Canada n'est pas à la hauteur de la tâche qu'exige la situation. Ce n'est pas une image rassurante.

Le défaut de la Loi de créer un climat clair et accueillant est aggravé par l'hésitation du gouvernement à s'engager d'une façon qui correspond davantage à notre capacité d'accueillir des réfugiés. Nous sommes loin de compter parmi les chefs de file dans le monde à cet égard. Nous pouvons assurément faire davantage pour soulager la situation intolérable à laquelle sont confrontés ceux qui fuient l'oppression. Pourtant, le Règlement continue de créer des obstacles comme les critères d'« établissement » qui relèvent de l'immigration et qui n'ont pas leur place dans un processus de sélection de réfugiés.

Compte tenu de l'évolution démographique du Canada depuis 25 ans, nous avons vraiment commencé à créer un endroit que tous les habitants de la planète peuvent considérer comme leur lieu de résidence. Préparer une nouvelle Loi et un nouveau Règlement nous a donné la chance de réfléchir sur la nouvelle réalité et sur notre dépendance accrue envers les immigrants en adoptant une nouvelle vision audacieuse de l'immigration de l'avenir. Or, le Règlement renforce une Loi qui parle de « resserrement » plutôt que d'« ouverture ». Y prédominent les restrictions, les moyens d'empêcher les gens d'immigrer au Canada et de les dissuader sauf les plus déterminés. Beaucoup de ceux qui sauraient s'adapter et contribuer se voient exclus. Il reste encore du travail à faire.

RAPPORT DISSIDENT DE LA COALITION PC/RD

INKY MARK, COALITION PC/RD
PORTE-PAROLE EN MATIÈRE DE CITOYENNETÉ ET D'IMMIGRATION

La Coalition PC/RD souscrit en principe à beaucoup des recommandations faites dans le présent rapport. Sa principale objection vise la rétroactivité, que soutiennent tant le Parti libéral que l'Alliance canadienne. Le Comité permanent a entendu les mêmes réserves à ce sujet lors des séances consacrées au nouveau Règlement qu'au cours de ses audiences publiques sur le projet de loi C-11, lequel ne correspond certainement pas au sentiment populaire. Le Comité a beaucoup travaillé à la rédaction du rapport sur le nouveau Règlement. Il reste à savoir si le gouvernement donnera suite aux recommandations qu'il contient ou s'il le relèguera aux oubliettes comme il l'a fait avec tant d'autres rapports, notamment le rapport « *Rapprochements transfrontaliers* » du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration.

Le projet de loi C-11, qui devait être le remède miracle du gouvernement libéral à tous les problèmes d'immigration du pays, s'avère être un navet. Le gouvernement n'a de toute évidence pas péché par excès de prévoyance quand il a usé de formules inoubliables du genre « tenir la porte principale ouverte tour en fermant la porte arrière », car s'il avait pris la peine de vérifier, il aurait tout de suite vu que non seulement la porte principale n'a pas de moustiquaire, mais que la porte arrière est sortie de ses gonds. Est-il besoin de lui rappeler les vols de visas, de formulaires IMM 1000 et de permis ministériels commis au ministère et à l'extérieur? On croirait qu'après les attentats du 11 septembre 2001, on exigerait des personnes originaires de pays comme l'Arabie saoudite qu'elles aient un visa de visiteur pour pouvoir entrer au Canada, même pour un court séjour. Compte tenu du nombre des nouvelles dispositions réglementaires, le projet de loi C-11 — qui était tout de même censé être la loi-cadre — semble bien insignifiant. On dirait presque que le Ministère l'a complètement détourné. Voilà une des faiblesses des lois-cadres. Beaucoup des nouvelles dispositions réglementaires auraient dû figurer dans le projet de loi même.

Il y a un monde entre ce que les libéraux disent et ce qu'ils font. Ils veulent passer pour être le parti des immigrants. On sait qu'ils courtisent le vote des immigrants. Le nouveau Règlement n'est pas conforme à l'esprit du projet de loi C-11. Le problème, c'est que les libéraux mettent tout dans le même sac. Ils semblent incapables de discerner entre les questions d'immigration et les problèmes de sécurité. Le Bureau du vérificateur général le leur répète depuis dix ans, mais le gouvernement n'a toujours pas réglé ce problème. Il y a des gens qui attendent depuis quatre ans de pouvoir entrer légalement au Canada. La réalité, c'est que le Ministère rédige les règlements en fonction de ses propres besoins administratifs. N'oublions pas que, contrairement aux fonctionnaires, les libéraux devraient, en tant qu'élus, examiner ces règlements du point de vue humain.

Voici, en substance, quelques propos suscités par le nouveau Règlement d'application du projet de loi C-11 : *ce règlement est une mesure prise par le Ministère pour contrôler le nombre d'entrées au pays; ce règlement est un moyen de se débarrasser de l'arriéré dans le traitement des demandes en attente, dont le nombre atteindrait, estime-t-on, 225 000; ce règlement ne traduit pas les valeurs canadiennes; ce règlement court-circuite le Parlement, car beaucoup de ses dispositions auraient dû se trouver dans le projet de loi; ce règlement est le premier pas vers un système de contingentement; le projet de loi C-11 et son règlement d'application trahissent les faiblesses fondamentales du système; le nouveau règlement illustre de façon concluante pourquoi le Parlement doit réexaminer le bien-fondé de la loi-cadre qu'est le projet de loi C-11.*

Lors des audiences, le public a exprimé de grandes appréhensions au sujet du Règlement, plus particulièrement en ce qui a trait à la rétroactivité et à la nouvelle grille relative aux ouvriers qualifiés. Comme l'espace me fait défaut, mon propos se limitera à la question de la rétroactivité. Au nom de la Coalition PC/RD, je répète que nous ne sommes pas contre le principe de la rétroactivité. Les Libéraux et l'Alliance canadienne appuient la rétroactivité. Ils sont en faveur d'une date butoir. Nous ne le sommes pas. Nous croyons que toutes les demandes présentées avant l'entrée en vigueur de la *Loi* et du Règlement devraient être traitées en vertu de l'ancien système. À notre avis, les règles ne devraient pas changer en cours de route. C'est tout simplement injuste et inéquitable. Ce n'est pas la façon canadienne de faire les choses. La rétroactivité est inconciliable et sans précédent dans la législation.

Pour illustrer l'importance de la question de la rétroactivité, voici l'opinion exprimée à ce sujet devant le Comité par certains témoins :

Maytree Foundation — Il faut prévoir des mesures provisoires pour que les demandeurs aient accès à un processus et des services équitables, et qu'ils puissent obtenir le remboursement des droits si leur demande est rejetée à cause des modifications apportées au Règlement; **Canadiens et Canadiennes pour une politique d'immigration juste et équitable** — La rétroactivité ne devrait être appliquée quelles que soient les circonstances. Même le remboursement des droits est totalement inacceptable; **Union Douanes Accise et Syndicat de l'immigration** — Le volume de demandes permet de fonctionner avec des systèmes parallèles (l'ancien et le nouveau) — « sans aucun problème »; **AQAADI, ÉUC et NOIVMWC** — Les demandes devraient être étudiées en fonction des critères en vigueur au moment de leur présentation. C'est trahir des attentes légitimes que de refuser de respecter la date déterminante; **ABC** — La rétroactivité nuira à la réputation du Canada aux yeux des immigrants. La pratique traditionnelle de déterminer une fois pour toutes les critères d'admissibilité au moment de la présentation de la demande devrait être maintenue; **Association of Immigration Counsels of Canada** — La rétroactivité minera gravement la réputation du Canada. Cette politique est mal avisée, inéquitable, injuste et discriminatoire; **Mendel Green** — La rétroactivité donnera lieu à d'importantes contestations devant les tribunaux. Il faut régler l'arriéré en prévoyant des ressources additionnelles; **Canadian Immigration Policy Council** — Nous ne pouvons pas

accepter le refus rétroactif des demandeurs simplement parce que l'arriéré est trop important; **Manufacturiers et exportateurs canadiens** — Pour être concurrentiel en vue d'intéresser les ouvriers qualifiés, le Canada ne peut créer un système imprévisible. Cela aura une incidence sur les travailleurs temporaires également. Pourquoi un particulier recruté pour travailler au Canada sur la foi d'un permis de travail temporaire déracinerait-il sa famille si les règles du système peuvent être changées n'importe quand?

Le Canada est une terre d'immigrants. Le Canada a été construit par des immigrants. Le Canada continuera d'être construit par des immigrants. Notre avenir économique est tributaire d'une saine politique d'immigration. Oui, nous devons répondre aux préoccupations en matière de sécurité depuis le 11 septembre. Le monde surveille la façon dont le Canada traite ses immigrants. L'ironie du projet de loi C-11 et du nouveau Règlement est qu'ils sont des mécanisme anti-immigration. Ils pénalisent le demandeur légitime tout en laissant entrer par la porte d'en arrière le demandeur d'asile et les indésirables. Si nous voulons être un pays d'accueil pour les immigrants, la *Loi* et le Règlement doivent correspondre à notre intention et notre vision.

PROCÈS-VERBAL

Le Mercredi 20 mars 2002
(Séance n° 59)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à *huis clos*, à 15 h 38, dans la salle 701 de l'édifice de la Promenade, sous la présidence de Joe Fontana, président.

Membres du Comité présents: Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Paul Forseth, Steve Mahoney, Anita Neville, Jerry Pickard, Judy Wasylycia-Leis.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Benjamin Dolin; Margaret Young, attachés de recherche.

Conformément au Règlement selon l'article 108(2) — Le comité reprend l'étude du projet de rapport sur la Réglementation/Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés.

Le Comité étudie le projet de rapport à la Chambre.

Sur motion de Steve Mahoney — Il est convenu — Que l'ébauche du rapport, tel que modifié, soit adopté comme le troisième rapport du Comité à la Chambre et que le Président soit habilité à la présenter à la Chambre.

Sur motion de Steve Mahoney — Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que la Réponse détaillée du gouvernement soit déposée dans les cent cinquante (150) jours suivant le dépôt dudit rapport.

Sur motion de Steve Mahoney — Il est convenu — Que, conformément à l'article 108(1)(a) du Règlement, le Comité autorise l'impression d'opinions additionnelles en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président; que les opinions additionnelles ne dépassent pas 2 pages; et qu'elles soient transmises au greffier du comité au plus tard à 17h30, mercredi le 20 mars.

À 16 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Jacques Lahaie
Le greffier du Comité